

Industrie- en dienstenbeleid: een nadere verdieping

**R.H.J.M. Gradus
G.J. Hospers
M. Varkevisser**

Research Memorandum 9914
OCFEB
P.O. Box 1738
3000 DR Rotterdam
The Netherlands
Tel: (31) 10 4082430
Fax: (31) 10 4089173
Email: ae-ocfeb-secr@few.eur.nl

Onderzoekcentrum Financieel Economisch Beleid (OCFEB)
Erasmus Universiteit Rotterdam

Dankwoord

Voor u ligt het resultaat van door het Onderzoekcentrum Financieel Economisch Beleid (OCFEB) in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken uitgevoerd onderzoek. In dit onderzoek wordt gepoogd de wetenschappelijke kennis op het gebied van industrie- en dienstenbeleid te beschrijven, alsmede de betekenis daarvan voor de rol van de overheid af te leiden. In de beschikbare onderzoekstijd bleek het onmogelijk te zijn pasklare antwoorden te geven. Vandaar dat wordt volstaan met het constateren van belangrijke kennislacunes, die in een mogelijk vervolgtraject nader ingevuld zouden moeten worden.

Voor de totstandkoming van dit onderzoek zijn wij dank verschuldigd aan de leden van de begeleidingscommissie voor hun inbreng gedurende het onderzoek. Deze commissie werd voorgezeten door drs. H.J. Tankink (Ministerie van Economische Zaken) en bestond verder uit drs. P. Donselaar (Ministerie van Economische Zaken), drs. B. Minne (CPB), dr. J.P. Verbruggen (Ministerie van Economische Zaken), drs. R.W. van Zijp (Ministerie van Economische Zaken) en drs. A.C. van der Zwan (Ministerie van Economische Zaken). Daarnaast zijn wij dank verschuldigd aan dr. R.F.T. Aalbers (OCFEB) en drs. E. Dijkgraaf (OCFEB) voor de in de beginfase van het onderzoek gevoerde discussies.

Rotterdam, december 1999

Raymond Gradus
Gert-Jan Hospers
Marco Varkevisser

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1. Inleiding.....	9
1.1 Aanleiding tot dit onderzoek.....	9
1.2 Werkwijze.....	9
2. Industriebeleid in internationaal perspectief	11
2.1 Inleiding.....	11
2.2 Prototypen van industriebeleid.....	11
2.2.1 Het Angelsaksische model.....	12
2.2.2 Het Rijnlandse model.....	14
2.2.3 Het Mediterrane model.....	15
2.3 Industriële staatssteun.....	16
2.4 Illustraties van prototypen.....	18
2.4.1 Voorwaardenscheppend beleid	19
2.4.2 Beleid gericht op clustervorming	21
2.4.3 Steun aan 'nationale kampioenen'	23
2.5 Trends in het industriebeleid.....	25
2.5.1 Beleid gericht op 'competitiveness'	26
2.5.2 Het industriebeleid van de EU	29
2.6 Convergentie van industriebeleid?	30
2.7 Gesignaleerde kennislacunes	32
3. Het debat over 'competitiveness'	35
3.1 Inleiding.....	35
3.2 Aanpak literatuuronderzoek.....	35
3.3 Comparatief versus competitief voordeel	37
3.3.1 Comparatief voordeel.....	37
3.3.2 'Revealed' comparatief voordeel	38
3.3.3 Competitief voordeel.....	39
3.3.4 Samenvattend	40
3.4 'Nation competing nation'	41

3.4.1 Theorie in hoofdlijnen.....	41
3.4.2 Implicaties voor industriebeleid.....	43
3.5 'Firm competing firm'.....	44
3.5.1 Theorie in hoofdlijnen.....	45
3.5.2 Implicaties voor industriebeleid.....	46
3.6 Gesignaleerde kennislacunes	47
4. Onderscheidende karakter van industriebeleid.....	49
4.1 Inleiding.....	49
4.2 Reikwijdte industriebeleid	49
4.3 Grondslag industriebeleid	49
4.3.1 Marktfalen	50
4.3.2 Overheidsfalen.....	52
4.4 Mogelijke vormen van industriebeleid	53
4.4.1 Technologiebeleid.....	54
4.4.2 Realiseren infrastructuur	55
4.4.3 Clustervorming	56
4.4.4 'Picking winners'	57
4.4.5 'Infant industry'	58
4.4.6 Financieringsproblemen	60
4.5 Industriebeleid als interventiebeleid.....	62
4.6 Gesignaleerde kennislacunes	62
5. Lessen?	65
5.1 Inleiding.....	65
5.2 Internationale vergelijking	65
5.3 Literatuuronderzoek	66
5.3.1 Het debat over 'competitiveness'	66
5.3.2 Onderscheidende karakter van industriebeleid.....	67
5.4 Concluderend	67
Bijlage A. Industriebeleid in een negental OECD-landen.....	69
Bijlage B. Overzicht van de mogelijke vervolgvragen	77
Referenties	79

Samenvatting

In dit onderzoek wordt een overzicht gegeven van de wetenschappelijke stand van zaken op het gebied van het industrie- en dienstenbeleid. In dat kader komt een drietal verschillende invalshoeken aan de orde, namelijk een internationale vergelijking van de beleidspraktijk, het debat over 'competitiveness' en het onderscheidende karakter van industrie- en dienstenbeleid. Om te beginnen wordt de beleidspraktijk van een aantal OESO-landen nader bekeken. Uit deze vergelijking komt naar voren dat in de geïndustrialiseerde wereld grofweg drie typen industriebeleid onderscheiden kunnen worden: het Angelsaksische, Rijnlandse en Mediterrane model. Traditioneel verschillen deze prototypen sterk van elkaar wat betreft doelstellingen, instrumenten, institutionele vormgeving en aandachtspunten in het beleid. Toch lijkt er momenteel sprake te zijn van een zekere mate van beleidsconvergentie. Zo is het industrie- en dienstenbeleid van veel landen tegenwoordig gericht op het versterken van de 'competitiveness' van de nationale economie. Van dit begrip bestaat echter geen eenduidige definitie. Sommige auteurs brengen het concurrentievermogen van een land in verband met exogene comparatieve voordelen, terwijl anderen wijzen op het belang van endogene bepaalde competitieve voordelen. Binnen de laatste stroming verschilt men bovendien van mening of het landen of juist bedrijven zijn die met elkaar concurreren. Deze verschillende stromingen komen ieder tot een andere invulling van het begrip industriebeleid. Tenslotte wordt in het voorliggende onderzoeksrapport aandacht geschonken aan het specifieke karakter van industrie- en dienstenbeleid ten opzichte van andere vormen van overheidsbeleid. Een belangrijk aspect hierbij is dat veelal getracht wordt met behulp van industriebeleid bepaalde vormen van marktfalen te corrigeren. Gezien het feit dat het niet mogelijk is een pasklaar antwoord te geven op de vraag wat industrie- en dienstenbeleid nu feitelijk inhoudt, worden verschillende kennislacunes signaleerd. Het onderzoek wordt afgesloten met een aantal vragen die in vervolgonderzoek beantwoord zouden moeten worden.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding tot dit onderzoek

Het ontbreken van een eenduidige definitie van het begrip 'industriebeleid' wordt door de opdrachtgevers van dit onderzoek als een ommissie ervaren. De vraag wat industriebeleid¹ nu feitelijk is dient immers eerst beantwoord te worden alvorens beleidsmakers en politici met elkaar in discussie kunnen treden over de vraag in welke vorm de overheid industrie- en dienstenbeleid moet voeren. Dit onderzoek doet een eerste poging de huidige spraakverwarring op te lossen door de discussie rond het vormgeven van het industriebeleid een hechtere wetenschappelijke basis te geven. De onderzoeksvraag luidt dan ook als volgt:

"Wat is de stand van zaken van de wetenschappelijke kennis op het gebied van industrie- en dienstenbeleid en wat betekent dit voor de rol van de overheid?"

Aangezien het onmogelijk is binnen de beschikbare onderzoekstijd te komen tot een pasklaar antwoord op de vraag wat nu feitelijk industriebeleid is, zullen de hoofdstukken 2 tot en met 4 afgesloten worden met een vraagstellende paragraaf. Hierin zullen de gedurende het onderzoek gesignaleerde kennislacunes aangegeven worden, waarna in een box enkele concrete vragen geformuleerd worden die interessant zijn voor verder onderzoek.

1.2 Werkwijze

Ter beantwoording van de hierboven geformuleerde onderzoeksvraag komt in hoofdstuk 2 allereerst het industriebeleid vanuit internationaal perspectief aan de orde. Het vergelijken van nationale beleidsmaatregelen kan namelijk interessante inzichten opleveren. Daar het ondoenlijk is een uitputtend overzicht te geven van de hedendaagse beleidspraktijk wordt het onderzoek op dit gebied beperkt tot een negental landen die naar verwachting de meest interessante inzichten zullen opleveren, te weten: Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Japan, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zweden. Hierbij zal met name aandacht geschonken worden aan in de praktijk waarneembare verschillen en trends in industriebeleid. Ook zal gekeken worden of determinanten te onderscheiden zijn die ten grondslag liggen aan verschillende typen industriebeleid. Begrip van deze onderliggende factoren is noodzakelijk om de waargenomen buitenlandse ervaringen in het juiste perspectief te plaatsen.

Uit deze internationale vergelijking blijkt onder andere dat bij de invulling van het industriebeleid steeds vaker de uit de Angelsaksische literatuur afkomstige term 'competitiveness' centraal komt te staan. Echter, wat hieronder verstaan moet worden blijkt niet zonder meer eenduidig vast te stellen. In hoofdstuk 3 staat dan ook een inventarisatie van de economische literatuur aangaande dit begrip centraal. Op dit moment bestaat geen allesomvattende omschrijving die tot het gemeengoed van de hedendaagse economische wetenschap gerekend kan worden, maar kan wel een onderverdeling in de literatuur aangebracht worden. Dit onderscheid is te baseren op een tweetal factoren, te weten de wijze

¹ Tenzij expliciet aangegeven heeft de term industriebeleid in dit onderzoek betrekking op alle op de markt verhandelbare goederen en diensten. Steeds wanneer gesproken wordt over industriebeleid dient over het algemeen dus 'industrie- en dienstenbeleid' gelezen te worden.

waarop verschillen in concurrentiekracht ontstaan en het niveau waarop concurrentie plaatsvindt.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 nagegaan op welke manieren industriebeleid zich kan onderscheiden ten opzichte van andere vormen van overheidsbeleid. Hoewel binnen een brede definitie van industriebeleid bijna iedere vorm van overheidsbeleid die consequenties heeft voor de industrie en dienstensector tot het industriebeleid gerekend kan worden, bestaat een aantal op economische gronden gebaseerde situaties waarbij het specifieke karakter van industriebeleid duidelijk naar voren komt. Een belangrijk aspect daarbij is dat met behulp van industriebeleid veelal getracht wordt een specifieke vorm van marktfalen te corrigeren. De overheid kan echter op verschillende manieren het industriebeleid vorm geven. Zo komen aan de orde: technologiebeleid, infrastructuurbeleid, clustervorming, beleid gericht op het steunen van zogenoemde nationale kampioenen ('picking winners'), het helpen van startende industrieën en ondernemingen ('infant industries') en het ondersteunen van bedrijven in financiële nood.

In hoofdstuk 5 wordt tenslotte een samenvattend overzicht gegeven van de eerder gesignaleerde kennislacunes die in een mogelijk vervolgtraject aan de orde kunnen komen. Tevens worden op basis van dit onderzoek enkele algemene lessen geformuleerd.

2. Industriebeleid in internationaal perspectief

2.1 Inleiding

Onder overheden is het vergelijken van nationale beleidsmaatregelen met die van andere landen tegenwoordig populair. Over het algemeen achten beleidsmakers het uitwisselen van beleidservaringen zinvol, aangezien "... *the foreign economy may act as a mirror, which enables policy makers to take a fresh look at current practices and institutions, to reappraise their strong points and to think of ways to improve their imperfections*" (CPB, 1997, blz. 2). In dit hoofdstuk vergelijken we het industriebeleid van een aantal geïndustrialiseerde landen met elkaar.² Deze vergelijking is niet louter een opsomming van de industriepolitieke doelstellingen en instrumenten die verschillende overheden hanteren (zie voor de hoofdlijnen hiervan Bijlage A). In plaats daarvan is ervoor gekozen het beleid van de bestudeerde landen onder te brengen in een typologie van drie 'modellen' van industriebeleid. Deze typologie is in eerste instantie conceptueel van aard, maar biedt voldoende uitgangspunten om de waargenomen beleidspraktijk op een zinvolle manier te ordenen.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2.2 worden drie prototypen van industriebeleid besproken. Eén van de terreinen waarop deze typen zich onderscheiden - zo laat paragraaf 2.3 zien - heeft betrekking op de financiële steunverlening van de overheid aan de industrie. Om het onderscheid tussen deze typen verder te verduidelijken, zullen vervolgens een aantal representatieve beleidsvoorbeelden uit enkele landen besproken worden (paragraaf 2.4). In paragraaf 2.5 wordt aangegeven welke trends internationaal gezien in het huidige industriebeleid te ontdekken zijn. Vervolgens komt in paragraaf 2.6 één van die trends - te weten convergentie van het industriebeleid - nader aan de orde, waarna het hoofdstuk tenslotte wordt afgesloten met een concluderende paragraaf.

2.2 Prototypen van industriebeleid

Van oudsher lopen de opvattingen van overheden over de gewenste inhoud en vormgeving van het industriebeleid uiteen. Uit een vergelijking van het industriebeleid in een aantal Westerse landen blijkt dat in de praktijk allerlei varianten van overheidsbemoeienis met het bedrijfsleven mogelijk zijn. Zoals nog zal blijken in paragraaf 2.5 zijn deze verschillen in industriebeleid minder uitgesproken dan voorheen en lijkt zelfs sprake te zijn van beleidsconvergentie. Toch zijn de verschillen in beleidsvisies nog voldoende groot om een onderscheid aan te brengen in de verschillende manieren waarop overheden omgaan met het bedrijfsleven.

Hoewel het industriebeleid in de praktijk van land tot land varieert, kunnen in de geïndustrialiseerde wereld grofweg drie typen industriebeleid onderscheiden worden: het Angelsaksische model, het Rijnlandse model en het Mediterrane model³. Vooraf moet

² Dit betreft Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Japan, Spanje, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

³ Bij het onderscheiden van deze drie modellen van industriebeleid hebben we ons laten inspireren door de discussie over de prototypen van 'corporate governance'. In lijn daarmee zouden we ook kunnen spreken van het Germaanse en Latijnse model naast het Angelsaksische model (vgl. De Jong, 1997; Van de Klundert, 1997).

benadrukt worden dat het hierbij gaat om een ideaaltypische driedeling, die slechts dient om de belangrijkste verschillen te typeren die zich traditioneel in het industriebeleid van Westerse economieën voordoen. Elk van deze modellen heeft betrekking op een groep van landen, die wat hun industriebeleid betreft duidelijke overeenkomsten vertonen. In de literatuur wordt in dat verband ook wel gesproken van 'families of nations' die gemeenschappelijke karakteristieken in hun beleid te zien geven (Castles, 1993). Op een aantal punten verschillen de prototypen industriebeleid van elkaar (vgl. Ferrera, 1989; VNO, 1993; Tellegen en Brouwer, 1998):

- de doelstellingen van het industriebeleid;
- de instrumenten van het industriebeleid;
- de institutionele vormgeving van het industriebeleid.

Met name wat het laatste punt betreft zijn grote verschillen tussen de groepen van landen waarneembaar. Dat is ook niet verwonderlijk, omdat instituties bij uitstek historisch bepaald zijn (North, 1990). Bij de institutionele vormgeving van het industriebeleid gaat het om de traditie en het algemene kader van waaruit de overheid en het bedrijfsleven met elkaar omgaan en het industriebeleid totstandkomt (Tellegen en Brouwer, 1998). De institutionele component van het beleid is met name het onderzoeksterrein van de vergelijkende beleidswetenschap. Daarin wordt gewezen op het belang van 'industrial culture' (Ferrera, 1989) of 'government-industry relations' (Wilks, 1986) voor de verklaring van verschillen in industriebeleid. In landen met een gemeenschappelijke institutionele structuur (zoals een verwante taal, cultuur, politieke en sociale situatie) kunnen daardoor bepaalde vormen van beleid acceptabel zijn, terwijl die in andere landengroepen juist ongeoorloofd worden geacht. Het bestaan van verschillende modellen van industriebeleid kent dan ook niet zozeer een economische als wel een institutionele verklaring. De voornaamste kenmerken van de modellen zijn weergegeven in tabel 2.1.

2.2.1 Het Angelsaksische model

Het Angelsaksische model is van toepassing op het industriebeleid dat in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk wordt gevoerd. Over het algemeen is non-interventie het uitgangspunt in deze landen: de overheid dient zo min mogelijk in te grijpen in het economische proces. De overheid heeft slechts een taak als het gaat om het scheppen van gelijke randvoorwaarden ('level playing field') voor ondernemingen, zodat marktpartijen optimaal met elkaar kunnen concurreren. Om aan te geven dat in het Angelsaksische model markt en competitie centraal staan, wordt dit ook wel getypeerd als een systeem van 'liberalism' (Katzenstein, 1985) of 'market capitalism' (Gregory en Stuart, 1995). De hoofddoelstelling die de overheid in deze landen met het industrie-

Tabel 2.1: Prototypen van industriebeleid

	Angelsaksische model	Rijnlandse model	Mediterrane model
Voorbeelden	Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk	Duitsland, Zweden, Denemarken, Nederland en Japan	Frankrijk, Italië en Spanje
Dominant kenmerk	Non-interventie	Consensus	Interventie
Hoofddoelstelling	Versterking competitiviteit	Duurzame economische groei	Nationale superioriteit
Institutionele vormgeving	Privaat Veel wordt overgelaten aan marktpartijen	Privaat-publiek Overlegstructuren tussen bedrijven, banken, belangengroepen, kennisinstellingen en overheden	Publiek Staat, politiek en informele netwerken bepalen beleid
Type beleid	Horizontaal Generiek Offensief	Mengvormen (eclectisch) Beleid is gericht op overleg en samenwerking	Verticaal Specifiek Defensief
Inhoudelijke accenten	R&D Defensie	Clustervorming Milieu Beleidscoördinatie R&D	Steun aan nationale kampioenen (bedrijven, sectoren)

beleid nastreeft is versterking van het internationale concurrentievermogen ('competitiveness') van de economie. Om dat bereiken voert de overheid een stabiel macro-economisch beleid en maakt en handhaaft zij algemene regels die de competitie tussen de marktpartijen dienen te bevorderen. De overheid is in dit geval te beschouwen als een 'regulatory state' (Groenewegen, 1989).

Over het algemeen is het Angelsaksische industriebeleid horizontaal van aard, wat wil zeggen dat het beleid niet op een bepaald bedrijf of een bepaalde sector is gericht, maar juist op het gehele bedrijfsleven. Op dit punt wordt een uitzondering gemaakt voor de defensiesector. Het gaat daarbij om het zogenaamde 'military-industrial complex' dat vooral na de Tweede Wereldoorlog 'big sciences'-projecten uitvoerde (Gregory en Stuart, 1995; Tomlinson, 1997). De defensiesector wordt van strategische betekenis geacht, niet alleen vanuit veiligheidspolitieke overwegingen, maar ook vanuit de gedachte dat deze industrie grote uitstralingseffecten heeft naar andere sectoren in de economie. Een kenmerk van het Angelsaksische systeem is verder dat het bedrijfsleven door de overheid niet in bescherming wordt genomen, maar juist wordt uitgedaagd om voortdurend te innoveren. Dit offensieve beleid neemt vaak de vorm aan van generieke R&D-stimulering, informatievoorziening aan het bedrijfsleven en verbetering van de samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijven.

De centrale overheid voert het beleid met name vanuit een bepaald kerndepartement, daarbij in sommige gevallen bijgestaan door decentrale overheden. Aldus zijn het de bedrijven en de overheidsinstanties die een belangrijke rol spelen bij het industriebeleid. Belangengroepen, banken en overlegorganen hebben daarentegen relatief weinig invloed op de totstandkoming van dit beleid. Tellegen en Brouwer (1998) merken bij hun bespreking van het Engelse industriebeleid zelfs op (blz. 48): *"Het resultaat is een groot gebrek aan consensus, een vechtsamenleving, die vanuit een geheel ander denkkader politiek en industriebeleid bedrijft dan bijvoorbeeld Nederland en Duitsland."* Hoe het ook zij, het is duidelijk dat in het Angelsaksische type van industriebeleid non-interventie en competitie de onderscheidende elementen zijn.

2.2.2 Het Rijnlandse model

Het Rijnlandse prototype van industriebeleid komt voor in een groep landen in Noord-Europa (Duitsland, Zweden, Denemarken en Nederland) en in zekere zin ook in Japan. In deze landen wordt het industriebeleid voornamelijk beschouwd als één van de middelen om duurzame economische groei te bereiken (Gregory en Stuart, 1995; Iversen, 1998). In tegenstelling tot het Angelsaksische model wordt daarbij grote nadruk gelegd op het tot stand brengen van consensus onder de verschillende private en publieke partijen die een rol spelen in de economie. Te midden van deze partijen ziet de overheid zichzelf slechts als participant aan het overleg of hoogstens als 'primus inter pares' (Pedersen et al., 1992; Abé, 1997).

In het Rijnlandse systeem spelen bij de voorbereiding van het beleid naast de overheid niet alleen de bedrijven, maar ook het bankwezen, kennisinstellingen en belangengroepen (met name werkgevers- en werknemersorganisaties) een invloedrijke rol. Al deze partijen onderhouden nauwe relaties met elkaar en komen regelmatig in overlegstructuren (commissies, adviesraden, verenigingen) bijeen om te overleggen over de gewenste

vormgeving van het industriebeleid. De inspraakmogelijkheden die de overheid aan werkgevers en werknemers (de sociale partners) heeft toegekend leiden ertoe dat het beleid in veel gevallen vertraagd totstandkomt, maar in ieder geval wel kan rekenen op de steun van de samenleving. De gerichtheid van het Rijnlandse model op consensus is wel omschreven in termen als 'corporatism' (Katzenstein, 1985), 'cooperative managerial capitalism' (Chandler, 1990) en 'industrial democracy' (Gregory en Stuart, 1995).

Het belang dat in dit model aan overleg en samenwerking wordt gehecht, kan voor een gedeelte ook teruggevonden worden in het instrumentarium dat bij uitvoering van het industriebeleid wordt gebruikt. Zo stimuleert de overheid onder andere de totstandkoming van samenwerkingsverbanden in de markt, zoals in het geval van clustervorming, innovatieve aanbesteding en publiek-private samenwerking. Daartoe worden niet alleen horizontale maatregelen ingezet die het bedrijfsleven als geheel ten goede komen (bijvoorbeeld R&D-stimulering en fiscale faciliteiten), maar ook specifieke, verticaal gerichte instrumenten. De overheid past laatstgenoemde beleidsmaatregelen echter pas toe als het gaat om 'key industries' waarvan men verwacht dat ze van belang zijn voor de toekomst, zoals ICT, biotechnologie en milieutechnologie (McDonald en Potton, 1999). In het Rijnlandse type van industriebeleid staat naast overleg en samenwerking ook duurzaamheid hoog in het vaandel. Overheidsbemoeienis met de industrie mag er niet toe leiden dat het milieu te veel schade ondervindt van de economische groei. Meer in het algemeen: de overheid tracht in dit model zo veel mogelijk coördinatie na te streven tussen industriebeleid en andere vormen van beleid die zij voert, zoals milieu- en marktwerkingbeleid.

2.2.3 Het Mediterrane model

In de landen rond de Middellandse Zee (Frankrijk, Spanje en Italië) is het Mediterrane model van industriebeleid relevant. Het belangrijkste punt waarop dit model verschilt van de hierboven behandelde systemen is de grote invloed die de staat en de politiek van oudsher uitoefenen op het nationale bedrijfsleven, ook wel aangeduid als 'statism' (Katzenstein, 1985). Met een interventionistisch beleid als uitgangspunt tracht de centrale overheid haar land tot een technologisch onafhankelijke en superieure industriële natie in de wereldeconomie te maken (Kenworthy, 1995; Gregory en Stuart, 1995). Het industriebeleid wordt hier dan ook niet zozeer gevoerd vanuit een economische argumentatie, maar veeleer vanuit nationalistische en politieke overwegingen. Op institutioneel niveau is de centrale overheid in dit model de belangrijkste actor in het industriebeleid. Door middel van informele netwerken onderhouden topambtenaren van de ministeries intensieve contacten met politici en de top van het bedrijfsleven. Carrièrewisselingen op topniveau tussen overheid en bedrijfsleven zijn in dat verband niet ongebruikelijk (VNO, 1993; Tellegen en Brouwer, 1998). Deze verwevenheid tussen staat, politiek en industrie leidt ertoe dat een beperkt aantal personen de vormgeving van het industriebeleid kan bepalen. Dit beleid krijgt soms de vorm van nationale plannen (bijvoorbeeld de 'Grands Programmes' in Frankrijk), waarin de overheid expliciete doelstellingen aangeeft voor de structurele ontwikkeling van de economie, evenals de middelen die zij daartoe wil inzetten. De centrale overheid vervult met andere woorden in dat geval de rol van een 'developmental state' in een 'geplande markteconomie' (Groenewegen, 1989).

Het Mediterrane model van industriebeleid wordt traditioneel gedomineerd door verticale maatregelen, zoals directe subsidies, overheidsopdrachten en gesubsidieerde leningen aan bepaalde bedrijven of bedrijfstakken. Dergelijke 'nationale kampioenen' krijgen van de overheid voorrang boven andere bedrijven of sectoren, omdat ze van strategisch belang worden geacht voor de nationale economie. Daarbij gaat het niet altijd om kansrijke (groepen van) ondernemingen, maar met name ook om neergaande bedrijfstakken ('crisis industries'), zoals momenteel voornamelijk de scheepsbouw en de staalindustrie (Recio en Roca, 1998). Sommige van deze sectoren in moeilijkheden zijn oorspronkelijk staatseigendom, maar worden op dit moment geleidelijk aan geprivatiseerd.

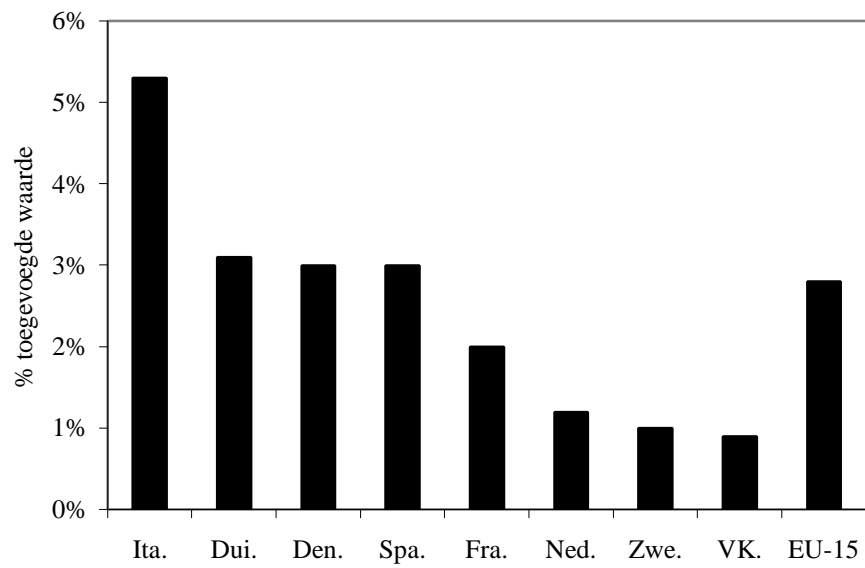
Over het algemeen is het industriebeleid in het Mediterrane systeem dus defensief van aard: het is gericht op het instandhouden en ontwikkelen van de bestaande industriële structuur. De centrale sturing en planmatige aanpak van het industriebeleid werken echter het optreden van bureaucratie en ineffectiviteit in de hand. Een oplossing daarvoor is nodig, aldus bijvoorbeeld Ferrera (1989, blz. 126): *"... as long as ministerial bureaucracies continue to lack organizational and qualitative effectiveness, these old deficiencies threaten to persevere."* Zoals we nog zullen zien, trachten de betrokken overheden deze onvolkomenheden van het Mediterrane model momenteel op te lossen. Daarmee schuift dit systeem op in de richting van de andere prototypen van industriebeleid.

2.3 Industriële staatssteun

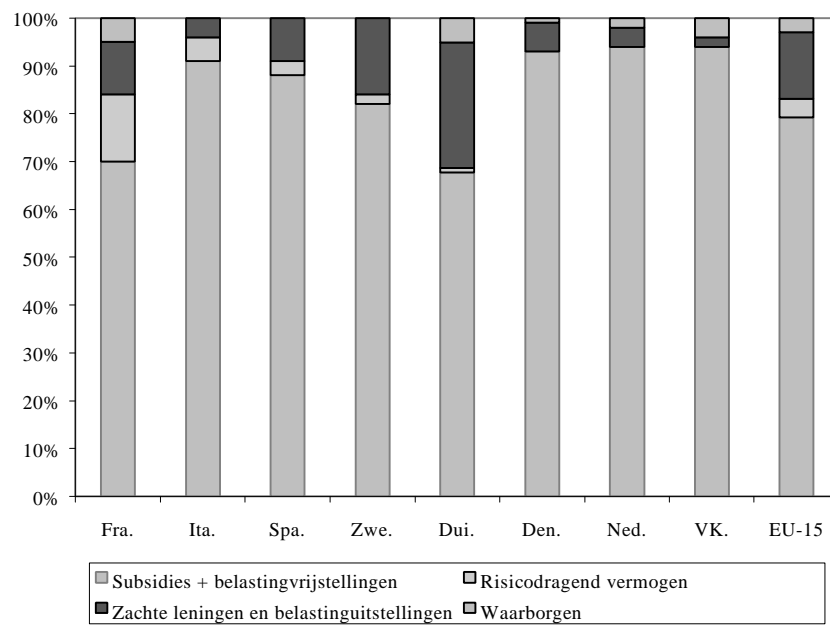
Eén van de terreinen waarop de verschillen tussen de in de vorige paragraaf beschreven prototypen van industriebeleid naar voren komt is de financiële steunverlening van nationale overheden aan de industrie. Uit figuur 2.1 blijkt dat met name de Italiaanse overheid bovengemiddeld veel gebruik maakt van de mogelijkheid nationale industrieën financieel te ondersteunen. Een opvallende positie wordt ingenomen door Duitsland, waar ten gevolge van de eenwording in 1990 steunbetalingen sterk zijn toegenomen (EC, 1999; OECD, 1998c). Van alle staatssteun is dan ook ongeveer 80% bestemd voor de oostelijke deelstaten. De laatste jaren worden de steunbetalingen echter langzaam maar zeker teruggedroefd, zodat Duitsland momenteel voor het eerst sinds jaren weer in de buurt van het EU-gemiddelde komt. De relatief hoge mate van staatssteun in Denemarken is voornamelijk het gevolg van het financieel steunen van initiatieven gericht op het verbeteren van de energie-efficiëntie (OECD, 1998c). In de periode 1995-1997 was jaarlijks gemiddeld ruim 36% van de steun aan industrieën hiervoor bestemd (EC, 1999).

Naast verschillen in de mate van financiële steunverlening van de overheid aan industrieën, bestaat ook een verschil in de typen instrumenten die daarbij ingezet worden. Hoewel in veruit de meeste gevallen gebruik wordt gemaakt van subsidies, wordt in landen die tot het Mediterrane model gerekend kunnen worden in sommige gevallen tevens gebruik gemaakt van risicodragend vermogen (zie figuur 2.2). Deze zogenaamde 'equity participations' reflecteren de nog altijd relatief sterke verbonden-

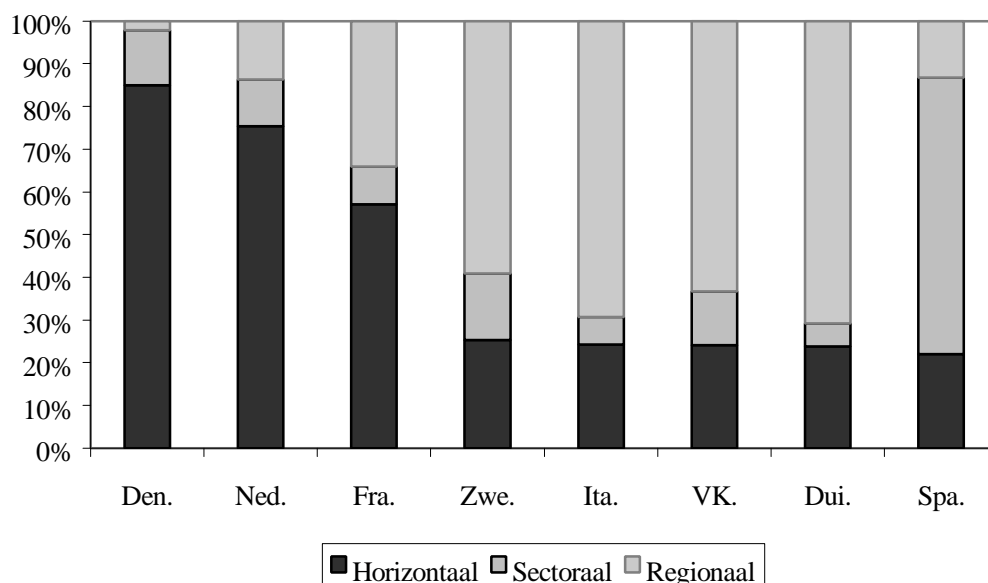
Figuur 2.1: Staatssteun aan industrie (EC, 1999)



Figuur 2.2: Instrumentarium staatssteun aan industrie (EC, 1999)



Figuur 2.3: Doelstellingen staatssteun aan industrie (EC, 1999)



heid tussen overheid en nationale industrie. Dit in tegenstelling tot de landen die onder het Rijnlandse of Angelsaksische model geschaard kunnen worden, waarbij overheidsparticipatie in ondernemingen bijna niet meer voorkomt. Overigens moet hierbij opgemerkt worden dat - zoals later in dit hoofdstuk nog uitvoeriger aan de orde zal komen - de verschillen niet meer zo sterk zijn als in het verleden.

In de periode 1995-1997 blijkt gemiddeld jaarlijks meer dan de helft van de steunuitgaven bestemd te zijn voor de minst ontwikkelde regio's (EC, 1999). De verschillen tussen landen zijn echter aanzienlijk (zie figuur 2.3). Zo maken bijvoorbeeld Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Frankrijk in veel sterkere mate gebruik van de mogelijkheden die het regionale beleid biedt dan bijvoorbeeld Nederland en Denemarken. Dit vindt voornamelijk zijn oorzaak in het feit dat in de grotere landen het industrie- en dienstenbeleid een omvangrijkere regionale component kent (Ministerie van Economische Zaken, 1999a) en is niet terug te voeren op het bestaan van de verschillende prototypen industriebeleid.

2.4 Illustraties van prototypen

De indeling die in het voorgaande ter vergelijking van het industriebeleid gemaakt is, draagt nog een conceptueel en algemeen karakter. Om te laten zien hoe de achterliggende ideeën van de verschillende modellen in de beleidspraktijk vorm krijgen, worden in deze paragraaf in detail enkele representatieve voorbeelden van industriebeleid besproken. Eerst komen

onderdelen van het voorwaardenscheppende beleid van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk (het Angelsaksische model) aan de orde. Daarna wordt ter illustratie van het Rijnlandse model ingegaan op initiatieven uit Denemarken, Duitsland en Japan gericht op clustervorming. Tenslotte worden voorbeelden gegeven van staatssteun aan 'nationale kampioenen' uit twee landen waarvoor het Mediterrane model relevant is, namelijk Frankrijk en Spanje.

Overigens moet opgemerkt worden dat onderdelen van de hieronder beschreven vormen van industriebeleid ook in verschillende andere landen kunnen bestaan. Zo wil het feit dat met betrekking tot Rijnlandse landen enkel gesproken wordt over voorbeelden die betrekking hebben op clustervorming niet zeggen dat in die landen bijvoorbeeld geen algemeen voorwaardenscheppend beleid gevoerd wordt. Het is geen zaak van 'of ...of ...' maar veelal van 'en ... en ...' waarbij de accenten telkens op een dusdanige manier van elkaar verschillen dat de driedeling resulteert zoals die in de vorige paragraaf naar voren kwam.

2.4.1 Voorwaardenscheppend beleid

Voorwaardenscheppend beleid gericht op het MKB in de Verenigde Staten

Allereerst een initiatief van de Amerikaanse overheid dat de manier illustreert waarop in Angelsaksische landen gedacht wordt over de vormgeving en de inhoud van het industriebeleid. Uit zorg voor de achterblijvende productiviteitsgroei van kleine bedrijven in de maakindustrie heeft de afdeling Technology Administration van het US Department of Commerce het zogenaamde Manufacturing Extension Partnership (MEP) opgezet (Richards, 1997; OECD, 1998a). Dit programma, dat loopt vanaf 1988, is tot op heden een belangrijk instrument van het op het midden- en kleinbedrijf (MKB) gerichte industriebeleid.

Het algemene doel van het MEP-programma is het concurrentievermogen van kleine bedrijven die werkzaam zijn in de maakindustrie te versterken. De overheid beoogt met het programma algemene voorwaarden te scheppen waaronder ondernemers optimaal kunnen investeren en innoveren. Het MEP-programma wordt uitgevoerd door een netwerk van zogenaamde Extension Centres die gevestigd zijn in de verschillende Amerikaanse staten. Deze non-profit organisaties zijn onafhankelijk en hebben specialisten op het terrein van de maakindustrie en technologie in dienst. Waar nodig identificeren zij problemen van ondernemers op het gebied van technologie, management, marketing en financiën. Bovendien geven ze advies en verlenen assistentie bij het implementeren van oplossingen. Voor deze dienstverlening moeten de bedrijven een klein bedrag betalen om te voorkomen dat ondernemers zonder concrete problemen de centra ongericht om advies vragen.

In het MEP-programma werken bedrijfsleven, federale overheid en regionale overheden nauw met elkaar samen. Ondernemers maken deel uit van het bestuur van de Extension Centres om te waarborgen dat de diensten die worden aangeboden aansluiten bij de behoeften van de bedrijven die ze afnemen. De regionale overheden verschaffen evenals de nationale overheid financiële middelen aan de centra en brengen hun kennis van de plaatselijke industrie in. De nationale overheid vervult verschillende rollen in het MEP-programma. Zij treedt in de eerste plaats op als financier en coördinator van de verschillende Extension Centres. Daarnaast beoordeelt zij het programma regelmatig op effectiviteit. Uit

deze evaluaties blijkt dat met het MEP-programma goede resultaten worden behaald. Zo rapporteren ondernemers die 6 tot 8 maanden daarvoor gebruik hebben gemaakt van de adviesdiensten van de centra omzetsijgingen, besparingen in arbeids- en materiaalkosten en toenemende investeringen (Richards, 1997). Vanwege het succes van het programma wordt het de komende jaren voortgezet als instrument van het Amerikaanse industriebeleid. De nadruk wordt daarbij gelegd op het uitbreiden van de dienstverlening van de centra op drie punten, namelijk het adviseren bij vraagstukken die betrekking hebben op samenwerking, assistentie bij de implementatie van ICT-systemen in het MKB en het toegankelijk maken van nieuwe technologische ontwikkelingen voor ondernemers die willen innoveren.

Competitiveness-beleid in het Verenigd Koninkrijk

Het industriebeleid van het Verenigd Koninkrijk is niet altijd in sterke mate georiënteerd geweest op het scheppen van de juiste randvoorwaarden voor het bedrijfsleven. Na de Tweede Wereldoorlog is aanvankelijk een interventionistisch beleid gevoerd. Aan de grootschalige nationalisaties (staal, kolen en transport) die daarvan het gevolg waren, maakte het Thatcher-bewind in de jaren '80 echter weer een einde met een beleid gericht op privatisering en deregulering. Vanaf dat moment staat in het industriebeleid in het Verenigd Koninkrijk voornamelijk de wens centraal dat het bedrijfsleven niet in de ontwikkeling geremd mag worden als gevolg van te veel overheidsinmenging (El Agra, 1997). In plaats van interventie staat de overheid nu een marktconform beleid voor, waarbij zij zich sinds 1997 expliciet richt op het stimuleren van het concurrentievermogen ('competitiveness') van de Britse economie.

In 1997 heeft het Britse Ministerie van Handel en Industrie (DTI) het programma 'Competitiveness UK' opgezet (OECD, 1998a). Hieraan voorafgaand werd een sterkte/zwakte-analyse van de Britse economie gemaakt. Op basis van de uitkomsten daarvan stelde het ministerie advies- en werkgroepen samen waarbinnen ondernemers en ambtenaren debatteerden over de vraag welke industriepolitieke maatregelen genomen zouden kunnen worden. Deze discussie heeft in 1998 geresulteerd in het 'White Paper on Competitiveness', waarin de overheid en het bedrijfsleven gezamenlijk het volgende uitgangspunt voor het toekomstige industriebeleid hebben geformuleerd: *"Our aim is to close the performance gap between the UK and other major trading nations. This is a job for business but government must create the right environment for business success by providing an economic framework which is stable and enterprising"*.

Het voorwaardenscheppend beleid dat de overheid op basis van het 'White Paper' voert bestaat uit drie aspecten, namelijk het stimuleren van 'capabilities', 'collaboration' en 'competition' (DTI, 1998). Om de vaardigheden ('capabilities') van ondernemingen te vergroten, wordt geïnvesteerd in maatregelen die het gehele bedrijfsleven ten goede moeten komen. Zo heeft het DTI een Enterprise Zone (vraagbaak voor bedrijven) op het internet gecreëerd, krijgen ondernemers de mogelijkheid trainingen te volgen bij de zogenaamde University of Industry en is de toegang tot risicokapitaal verbeterd. Op het terrein van samenwerking ('collaboration') speelt de overheid een intermediaire rol ten behoeve van ondernemers die willen samenwerken met andere bedrijven en/of kennisinstellingen. Ter uitvoering van het element mededinging ('competition') wordt het op concurrentie gerichte beleid gecontinueerd. Daartoe streeft de Britse regering in internationaal verband naar

verdere handelsliberalisatie en stimuleert zij door middel van een zogenaamd Export Forum bedrijven om te gaan exporteren. Behalve deze maatregelen past het DTI ook institutionele vernieuwing toe. Beoogd wordt op korte termijn een Competitiveness Council in te stellen die de staatssecretaris van handel en industrie met raad en daad terzijde moet staan. Ook is wel voorgesteld een aparte minister aan te stellen voor aangelegenheden die onder meer op het terrein van 'competitiveness' liggen.

2.4.2 Beleid gericht op clustervorming

Clusterbeleid in Denemarken

In Denemarken heeft de nationale overheid al zo'n tien jaar ervaring met een industriebeleid dat gericht is op clustervorming. In de periode 1989-1992 bevorderde zij de totstandkoming van clusters door middel van het Danish Network Programme (DNP). Vanaf 1993 intensificeert de overheid haar clusterbeleid en steekt zij veel geld in het opzetten van zogenaamde Resource Areas.

Doel van het DNP was het stimuleren van samenwerking tussen bedrijven in het MKB om op die manier het concurrentievermogen van deze bedrijven te versterken. Het programma bestond uit drie elementen: een informatiecampagne, training van samenwerkingsadviseurs en subsidies voor clustervorming (Jakobsen, 1995). Om te beginnen werden bedrijven door middel van informatiemateriaal over de voordelen van clustervorming geïnformeerd. Om onder het bedrijfsleven draagvlak voor clustervorming te creëren, zette de overheid bovendien een discussieforum op in de media. Daarnaast kregen 40 professionele adviseurs door het Danish Technological Institute (DTI) een training in vaardigheden die nodig zijn om partijen tot samenwerking te bewegen ('makelen en schakelen'). Tenslotte stelde de overheid in het kader van het DNP subsidies ter beschikking aan bedrijven die wilden gaan samenwerken. Aan de hoge verwachtingen van het programma bij de start in 1989 bleek het programma vijf jaar later niet te beantwoorden, zo bleek uit een evaluatie in 1996 (Amphion, 1996). Het programma zou te algemeen van opzet zijn en onvoldoende evaluatiemomenten kennen. Daarnaast zouden bedrijven te weinig tijd aan de haalbaarheids- en planningsfase van de clustervorming hebben besteed.

Vanwege de tegenvallende resultaten van het DNP is de Deense overheid vanaf 1993 clustervorming op een meer systematische wijze gaan stimuleren. Daartoe heeft de Deense overheid de gehele nationale economie ingedeeld in Resource Areas. Bij dergelijke clusters gaat het om "*... those firms and institutions which together make, produce and distribute a set of products with homogeneous market characteristics*" (Ervervsministeriet, 1997). In samenspraak met marktpartijen heeft de overheid de volgende negen resource areas als aandachtsgebieden voor het industriebeleid aangewezen: voedingsmiddelen, diensten, transport, milieu/energie, bouw, gebruiksgoederen (bijvoorbeeld kleding en meubels), IT/elektronica, medisch/gezondheid en toerisme/vrije tijd. Binnen deze clusters brengt de overheid een constructieve dialoog op gang onder de bedrijven en instituties die er deel van uitmaken (bijvoorbeeld brancheorganisaties). Deze dialoog moet leiden tot een analyse van de kansen en bedreigingen in de clusters en initiatieven die daarbij aansluiten. Bij de uitvoering van deze initiatieven faciliteert de overheid de clusterpartijen waar nodig, bijvoorbeeld door ze in contact te brengen met kapitaalverschaffers of kennisinstellingen.

Een officiële evaluatie van dit industriebeleid heeft nog niet plaatsgevonden, maar het lijkt het erop dat het succes heeft. Uit de dialogen binnen de Resource Areas zijn namelijk reeds verschillende initiatieven voortgekomen, zoals de oprichting van intersectorale research centra en standaardisatie van sommige technologieën (Boekholt en Thuriaux, 1998).

Regionaal industriebeleid in Duitsland

Hét voorbeeld van het Rijnlandse model van industriebeleid is Duitsland. Het Duitse economische systeem, ook wel getypeerd als 'Soziale Marktwirtschaft', is gebaseerd op een intensieve samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven, banken en sociale partners. Het bestaan van nauwe vervlechtingen tussen deze partijen reduceert echter de flexibiliteit van de economie en wordt wel gezien als één van de oorzaken van de Duitse 'Standortkrise' (Audretsch, 1995). Met deze term bedoelt men dat Duitsland een minder aantrekkelijke vestigingsplaats voor productie en investeringen is geworden. Om de concurrentiepositie van de Duitse economie te versterken, voert de Duitse overheid momenteel een industriebeleid dat gericht is op innovatie en (regionale) clustervorming.

Een voorbeeld hiervan is de BioRegionen-Wettbewerf (Licht, 1997; Hospers, 1998). Het Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie heeft deze 'wedstrijd' in 1995 opgestart om samenwerking op regionale schaal te stimuleren tussen de verschillende actoren die actief zijn op het terrein van de biotechnologie: universiteiten, research-instellingen, bedrijven, maar ook kapitaalverschaffers, overheidsinstanties en de pers. Het project kende twee fasen. De eerste fase (1995-1996) bestond uit een prijsvraag waarbij elke deelnemende regio gevraagd werd een geïntegreerd voorstel voor de regionale aanpak van biotechnologische R&D te presenteren. Bij het uitwerken van de voorstellen nam het ministerie ten behoeve van de deelnemers 50% van de kosten voor zijn rekening tot een maximum van 100.000 DM. De inzendingen werden beoordeeld aan de hand van verschillende criteria, zoals de mate waarin het regionale bedrijfsleven en de kennisinfrastructuur met elkaar (verder) willen samenwerken, de in de regio beschikbare kennis en kunde op het terrein van biotechnologie, de investeringsbereidheid van de partijen en de aanwezigheid van ondersteunende diensten (bijvoorbeeld patentbureaus en banken). Na de eerste fase werden vier regio's geselecteerd. Voor de projectvoorstellen van de winnende regio's (Modell-BioRegionen) heeft het ministerie gedurende vijf jaar een groot gedeelte van het budget voor biotechnologie gereserveerd. In de tweede fase (1997-heden) houden de geselecteerde BioRegionen zich bezig met het implementeren van de projectvoorstellen die ze in de eerste fase hebben ingediend.

Ofschoon de BioRegio-Wettbewerf officieel nog niet is afgelopen, ziet het er naar uit dat het project nu reeds het beoogde effect heeft. In vergelijking met de periode voor het project is het aantal bedrijven, arbeidsplaatsen en patenten in de biotechnologische industrie in Duitsland zichtbaar toegenomen (BMWT, 1998). Een verklaring voor deze successen is het feit dat de wedstrijd heeft geleid tot 'self-commitment' van de actoren in de regio, aangezien een voorstel voor een innovatief project in samenspraak met anderen uitgewerkt is (Licht, 1997). Geïnspireerd door de goede ervaringen met de BioRegio-Wettbewerf heeft de Duitse overheid dezelfde opzet gevolgd bij het stimuleren van andere technologieën, zoals vervoerstechnologie en informatietechnologie. Evenals het BioRegio-project beogen deze

zogenaamde Lead-projecten door middel van een competitie bedrijven tot samenwerkingsinitiatieven op technologisch gebied te bewegen.

De rol van het MITI in Japan

In het verleden stond de Japanse overheid – en dan met name het Ministerie van Internationale Handel en Industrie (MITI) – bekend om haar pro-actieve industriebeleid (El-Agraa, 1997). Inderdaad heeft de Japanse staat vanaf de jaren '50 een grote rol gehad in het beschermen van de nationale industrie door het verlenen van subsidies en leningen aan bepaalde bedrijven ('industrial targeting') en door het opwerpen van handelsbelemmeringen voor buitenlandse concurrenten. Dit protectionistische beleid is in de loop der jaren echter steeds meer opgeschoven in de richting van een beleid waarbij het bevorderen van samenwerking tussen de actoren centraal staat.

De rol van het MITI is vooral signalerend van aard (Kenworthy, 1995; El-Agraa, 1997). Het ministerie verzamelt technologische en economische informatie en maakt deze toegankelijk voor het bedrijfsleven (Porter, 1990, blz. 639): *"MITI conducts or commissions countless study groups, industry committees, and reports concerned with new technologies, trends in international competition, and future issues. These are conducted with the input of the best Japanese experts, academics, high-level industry representatives, and government officials. The reports are broadly disseminated and publicized and are widely covered in the press. The major function of such studies is to awaken firms to emerging trends and problems, and cajole them into responding."*

Als algemene doelstelling van het industriebeleid staat het MITI een gezonde ontwikkeling van de Japanse industrie voor ogen (OECD, 1998a). Het instrumentarium dat in het kader van het hedendaagse industriebeleid wordt ingezet, bestaat uit een mix van voorwaardenscheppend beleid en clusterbeleid. Het voorwaardenscheppende beleid is met name gericht op het MKB. Getracht wordt een bedrijfsomgeving te scheppen die gunstig is voor het innovatievermogen van kleine bedrijven. In de praktijk betekent dit dat veel van het beleid georiënteerd is op het versterken van de 'industriële basis' van bedrijven. Daarbij valt te denken aan subsidies voor R&D in technologieën die op veel gebieden kunnen worden toegepast (zogenaamde multiple-use technologieën) en het verbeteren van het human resource management in de bedrijven. Over het gehele land zijn bovendien steunpunten voor technologische assistentie en ongeveer 200 researchcentra gevestigd, waarop ondernemers die (willen) innoveren een beroep kunnen doen (Kenworthy, 1995). Het Japanse clusterbeleid heeft een duidelijke regionale component. In de regio's zet het MITI zich in om 'technopolen' (agglomeraties van bedrijven, dienstverleners en de reeds genoemde research-instellingen) tot stand te brengen. In de toekomst wil de Japanse overheid dit beleid intensiveren. Dat is volgens het MITI nodig om in te spelen op de verwachte 'megacompetition' in de wereld en om Japan tot een aantrekkelijke vestigingsplaats voor buitenlandse bedrijven te maken (OECD, 1998a).

2.4.3 Steun aan 'nationale kampioenen'

De elektronica-industrie in Frankrijk

De Franse overheidsbemoeienis met het bedrijfsleven in de periode 1981-1986 is illustratief voor het Mediterrane industriebeleid. Het Franse beleid in deze periode bestond grotendeels uit steunverlening aan een specifieke sector, namelijk de elektronica-industrie (Groenewegen, 1989; Witteveen, 1997). Dit zogenaamde 'filière électronique' werd door de overheid een belangrijke rol toegedacht, niet alleen vanuit economische overwegingen, maar ook vanuit nationalistisch gezichtspunt. De overheid wilde met behulp van specifiek industriebeleid de Franse elektronicasector leidend in de wereld maken ('francisation de la filière électronique'). Op basis van deze visie op de ontwikkeling van de Franse economie achtte de overheid gericht ingrijpen in deze sector gerechtvaardigd. De speerpunten van haar beleid bracht de (socialistische) overheid tot uitdrukking in een richtinggevend plan voor het bedrijfsleven. Dit indicatieve plan, ook wel 'loi sur l'industrie' genoemd, moest de marktpartijen een coherent toekomstbeeld bieden. Hoewel het de bedoeling was het bedrijfsleven intensief te consulteren over de inhoud van het indicatieve plan, kwam het er in de praktijk op neer dat de besluiten werden genomen door een kleine kring van hoge ambtenaren en topmanagers. In plaats van het beoogde 'Plan de Nation', kwam zo in feite een 'Plan de Gouvernement' tot stand, waarbij de overheid de prioriteiten van de toekomstige industriële ontwikkeling bepaalde.

Een belangrijk instrument van het Franse industriebeleid in deze periode betrof het nationaliseren van voorheen particuliere bedrijven tot publieke ondernemingen (Groenewegen, 1989). Met nationalisaties van ondernemingen in het 'filière électronique' hoopte de Franse staat haar invloed te vergroten op de beslissingen van het management. Formeel bracht de overheid inderdaad belangrijke veranderingen in de machtsverhoudingen tot stand, aldus Groenewegen (1989, blz. 279), want "... de staat werd eigenaar van 93% van de computerindustrie, van 94% van de halfgeleiders, van 78% van de telecommunicatie-industrie, van 78% van de professionele elektronica en van 75% van de ondernemingen die in de consumentenelektronica opereerden." Naast het instrument van de publieke onderneming maakte de Franse overheid gebruik van 'Grands Programmes'. Deze grootschalige technologieprojecten kwamen voort uit het streven om de onafhankelijkheid van de Franse elektronica-industrie te waarborgen.

Uit zijn evaluatie van het Franse industriebeleid in de periode 1981-1986 concludeert Groenewegen (1989) dat dit beleid niet de vormgeving en effectiviteit heeft gehad die was beoogd. Daaraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag. Ten eerste vond de besluitvorming over het industriebeleid plaats op topniveau, zonder dat het bedrijfsleven daadwerkelijk over de plannen werd geconsulteerd. Ten tweede bleek het moeilijk de in het indicatieve plan opgenomen doelstellingen te vertalen naar het niveau van de bedrijven in het 'filière électronique'. Tenslotte beschikte de centrale overheid over te weinig informatie om greep op de 'nationale kampioenen' te kunnen krijgen. Wanneer de Franse overheid meer oog had gehad voor de markt, dan was haar industriebeleid in deze periode wellicht succesvoller geweest (Witteveen, 1997).

Scheepsbouw in Spanje

De scheepsbouw is een bedrijfstak waarop Westerse overheden van oudsher hun industriebeleid hebben gericht. In de jaren vijftig en zestig raakte deze bedrijfstak in grote problemen door concurrentie uit nieuwe industrielanden zoals Japan en Zuid-Korea. Het

proces van achteruitgang werd door de oliecrisis in de jaren zeventig versneld door een trendbreuk in de vraag naar tankers. Subsidies van overheden aan noodlijdende scheepswerven hebben de neergang van de sector niet kunnen voorkomen (De Voogd, 1993). Toch wordt in sommige landen met een open budgetregeling voor staatssteun de scheepsbouw als 'nationale kampioen' bevoordeeld. Eén van die landen is Spanje, dat tot op de dag van vandaag een groot deel van haar budget aan deze 'crisis industry' besteedt (Scobie, 1998; Recio en Roca, 1998). Zo was in de periode 1995-1997 jaarlijks gemiddeld ongeveer 21% van de totale staatssteun aan de industrie bestemd voor de scheepsbouw (EC, 1999)⁴.

In Spanje is de scheepsbouw, evenals een aantal nutssectoren, de luchtvaart, de kolen- en staalindustrie en de tabaksindustrie, nog volledig staatseigendom. De Spaanse overheid voert sinds lange tijd een industriebeleid dat erop gericht is vitale sectoren van de nationale economie in Spaanse handen te houden en te beschermen tegen buitenlandse concurrentie. De grote invloed die de overheid op het bedrijfsleven uitoefent, blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat nieuwe regeringen daadwerkelijk gebruik maken van hun bevoegdheid het topmanagement van bedrijven met staatsparticipatie naar believen te vervangen (Scobie, 1998). Wel is onder druk van de Europese eenwording in 1996 begonnen met enkele privatiseringsoperaties van wat voorheen 'nationale kampioenen' waren, zoals in het geval van de door Volkswagen overgenomen autofabrikant SEAT.

De Spaanse scheepsbouw, ondergebracht in het staatsbedrijf Astilleros Españoles, staat ook op de nominatie om geprivatiseerd te worden. Voorlopig is dat echter nog niet aan de orde, omdat het bedrijf elk jaar grote verliezen maakt en zonder staatssteun niet zou overleven. De overheid heeft in 1984 en 1991 weliswaar reorganisaties doorgevoerd waarbij het aantal arbeidsplaatsen in de werven teruggebracht werd van 17.000 tot zo'n 10.000, toch blijven de problemen in de scheepsbouw bestaan. In de praktijk blijkt dit uit het feit dat 50% van de kosten van het bouwen van een schip gefinancierd moet worden door de Spaanse overheid (Scobie, 1998). De Spaanse overheid heeft deze steun aan Astilleros Españoles volgehouden tot en met 1998. Vanaf dat moment werd dergelijke staatssteun in OECD-landen aan strengere regels onderworpen. Daarom heeft de regering in Spanje drastische maatregelen aangekondigd die de scheepsbouw weer tot een levensvatbare sector moeten maken. Het gevolg van de maatregelen zou zijn dat er nog eens 5200 ontslagen zullen vallen en dat een aantal werven zal moeten sluiten. De aangekondigde maatregelen zijn echter nog niet doorgevoerd, met name omdat ze op groot protest stuiten in de regio's Andalusië en Galicië, waar de economie voor een belangrijk deel afhankelijk is van de scheepsbouw. Met een alternatief plan en met financiële steun vanuit de Europese Unie hoopt de Spaanse overheid de sector nu alsnog te kunnen herstructureren.

2.5 Trends in het industriebeleid

Uit het voorafgaande blijkt dat traditioneel grote verschillen tussen het industriebeleid van landen of landengroepen bestaan. Zo staat het Angelsaksische model conceptueel gezien tegenover het Mediterrane model en neemt het Rijnlandse model in vergelijking daarmee

⁴ Overigens is het grootste deel van de industriële steunuitgaven in Spanje bestemd voor de staalindustrie. In de periode 1995-1997 kwam jaarlijks gemiddeld maar liefst 35% van de totale steunuitgaven bestemd voor de industrie ten goede aan deze sector (EC, 1999).

een middenpositie in. Wanneer we echter het huidige industriebeleid vergelijken met dat van een aantal jaren geleden, dan lijkt het erop dat de verschillen tussen de modellen kleiner zijn geworden. Dit is onder andere het geval wanneer gekeken wordt naar de mate waarin overheden hun nationale industrieën financieel ondersteunen (EC, 1999, blz. 8): *"Whilst differences in absolute levels of aid granted remain considerable it is noteworthy that differences in aid levels, when expressed in either per cent of value added or euro per person employed, are diminishing. A comparison of the respective standard deviations shows a trend towards convergence in aid granted by Member States."* Het is aannemelijk dat het harmonisatiestreven in het kader van de Europese eenwording (regelgeving) daaraan een bijdrage heeft geleverd. Meer algemeen lijkt er sprake te zijn van een aantal duidelijke trends in het industriebeleid die, als ze zich voortzetten, kunnen leiden tot een sterkere beleidsconvergentie in de toekomst. In de volgende sub-paragraaf wordt op deze recente ontwikkelingen nader ingegaan.

2.5.1 Beleid gericht op 'competitiveness'

Uit recente gegevens van de OECD (1998a) en de Europese Commissie (1999) komt naar voren dat internationaal gezien een steeds duidelijkere lijn is te ontdekken in doelstellingen, gebruikte instrumenten en aandachtspunten van het industriebeleid (zie ook Erber et al., 1998, Vickery, 1999 en Ministerie van Economische Zaken, 1999a). In sommige landen (bijvoorbeeld Spanje en Italië) gaat het daarbij voorlopig om beleidsvoornemens en nog niet in alle gevallen om de bestaande beleidspraktijk. In tabel 2.2 is de meest recente informatie over het industriebeleid van een aantal OECD-landen opgenomen.

Tabel 2.2: Overzicht van het industr

	Angelsaksisch		Dui.
	VS	VK	
Doelstellingen:			
'Competitiveness'	X	X	
Aantrekkelijke vestigingsplaats		X	X
Werkgelegenheid		X	
Duurzame economische groei	X		
Industriebeleid gericht op:			
Algemene voorwaarden	X	X	X
Clustervorming	X		X
Stimulering R&D	X	X	X
Informatievoorziening		X	
Beschikbaarheid kapitaal			X
Institutionele vernieuwing		X	
Speciale aandacht voor:			
Regio's		X	X
ICT		X	X
Midden- en kleinbedrijf	X	X	X
Dienstensector	X		X

1. Het betreft hier een uiteenzetting van het industri
geen kruisje in de tabel is opgenomen wil dit nie
geen aandacht krijgt. Mogelijk is namelijk dat di
verband wordt gebracht met het gevoerde indust
te vinden is.
2. Zie Bijlage A voor een meer gedetailleerd overzi

Ten eerste valt op dat het van oorsprong Angelsaksische begrip 'competitiveness' in veel landen het uitgangspunt voor het te voeren industriebeleid is gaan vormen (zie bijvoorbeeld ook Schenk, 1998). Het idee daarbij is dat het concurrentievermogen van een land niet alleen door macro-economische factoren wordt bepaald, maar vooral ook door de prestaties van de individuele bedrijven (OECD, 1998a, blz. 2): *"The nature of government approaches towards enterprises has evolved over the past decade. This evolution is mirrored in the changed perception of, and approach to, industrial policy. Thus, there has been a pronounced shift from a perspective that focused on articulating 'policies for industrial development' to one that stresses 'policies for industrial competitiveness'. Furthermore, the primary goal of such a strategy is viewed increasingly as raising/achieving the international competitiveness of firms."* In deze visie zijn het dus de bedrijven die zorgen voor de 'competitiveness' van een land als geheel. Beleid gericht op het versterken van de 'competitiveness' is dan ook steeds meer een integratie van zowel macro- als micro-economisch gerichte maatregelen.

Naast of in plaats van versterking van de 'competitiveness' nemen sommige landen als uitgangspunt voor het industriebeleid het verlagen van de werkloosheid of het aantrekkelijk maken van het land als vestigingsplaats voor buitenlandse bedrijven. Met name in het Rijnlandse gebied wordt mede op deze manier gestreefd naar een duurzame economische groei. Nationale superioriteit wordt door geen enkel land openlijk als doelstelling van het industriebeleid gerapporteerd, maar het is aannemelijk dat het met name in Mediterrane landen nog steeds als strategisch doel op de achtergrond meespeelt. Opvallend is dat overheden met het nastreven van doelstellingen als 'competitiveness' en 'aantrekkelijke vestigingsplaats' hun industriebeleid meer dan voorheen plaatsen in een internationale context (OECD, 1998a). Een internationaal perspectief in het industriebeleid wordt van groot belang geacht, omdat onder invloed van de globalisering de concurrentie op de wereldmarkt verhevigd is en als gevolg hiervan de onzekerheid voor bedrijven is toegenomen.

Behalve in de doelstellingen is er sinds kort ook een trend waarneembaar in het instrumentarium van het industriebeleid. Over het algemeen zijn de instrumenten niet verticaal, maar eerder horizontaal van aard. In Mediterrane landen kunnen de overheden in sommige gevallen echter moeilijk afscheid nemen van het steunen van voorheen 'nationale kampioenen', zoals het voorbeeld van de scheepsbouw in Spanje laat zien. Daarnaast wordt het industriebeleid van veel landen momenteel gekenmerkt door maatregelen die het gehele bedrijfsleven ten goede komen. Bij zo'n algemeen voorwaardenscheppend beleid richt de overheid zich op het verbeteren van de randvoorwaarden voor bedrijven die willen innoveren. Verder komt uit de vergelijking naar voren dat tegenwoordig veel nadruk wordt gelegd op het stimuleren van immateriële investeringen (R&D, human resources, ICT) gericht op innovatie, informatievoorziening (bijvoorbeeld over nieuwe technologieën) aan het bedrijfsleven en de beschikbaarheid van voldoende risicodragend kapitaal. Een opvallend punt is wel dat de verschillende vormen van beleid gericht op het bedrijfsleven nog vaak naast elkaar in plaats van geïntegreerd toegepast worden (Vickery, 1999). In een aantal landen (zoals het Verenigd Koninkrijk en Denemarken) zien we dan ook dat coördinatie van bedrijfsgericht beleid wordt nagestreefd door middel van institutionele vernieuwing. Tot slot wordt uit de vergelijking duidelijk dat overheden bepaalde accenten leggen in hun moderne industriebeleid. Ten eerste wordt het regionale aspect van economische activiteiten

in veel landen expliciet in het beleid meegenomen. Met name regionale clustervorming van bedrijven en kennisinstellingen is in veel landen uit het Rijnlandse prototype een speerpunt in het beleid. Ten tweede rekenen veel overheden het tot hun taak ontwikkelingen op het terrein van ICT in de nationale economie te bevorderen en bedrijven daarop aansluiting te laten vinden. Ten derde wordt in veel landen speciale aandacht geschonken aan de versterking van het midden- en kleinbedrijf (MKB). De meest recente trend tenslotte heeft te maken met structurele verschuivingen van de economie naar een diensteneconomie. Zo wordt in enkele landen (bijvoorbeeld Zweden en Duitsland) het accent verlegd van maatregelen gericht op de maakindustrie naar een beleid dat zich met name richt op de ontwikkeling van de commerciële dienstensector. Waar traditioneel industriepolitieke maatregelen vaak betrekking hadden op grote bedrijven in de maakindustrie, wordt nu in sterkere mate gedifferentieerd naar regio, bedrijfsgrootte en sector.

2.5.2 Het industriebeleid van de EU

Bij het voeren van hun industriebeleid zijn overheden in de Europese Unie gebonden aan de regels die zij samen met de andere lidstaten in het kader van de Europese eenwording tot stand hebben gebracht. Over het algemeen heeft het economische beleid van de Europese Unie belangrijke consequenties voor de vormgeving van het industriebeleid van de overheden van de lidstaten (Nederlof, 1997; Naert, 1998; McDonald en Potton, 1999). Om te beginnen wordt de speelruimte van de nationale overheden ingeperkt door Europese regels die betrekking hebben op de interne markt. Zo is het verboden maatregelen te treffen die de handel tussen lidstaten belemmeren of binnenlandse bedrijven bevoordelen. Verder neemt de nationale beleidsvrijheid af door het mededingingsbeleid van de EU, dat kartels en andere mededingingsbeperkende gedragingen verbiedt. Daaronder vallen ook steunmaatregelen van de overheid aan het nationale bedrijfsleven: *"It is recognised that State aid can frustrate free competition not only by preventing the most efficient allocation of resources but also by being used to the same effect as tariff barriers and other forms of protectionism"* (EC, 1999, blz. 1). Vooraf moeten lidstaten goedkeuring vragen aan de Europese Commissie over de steun die ze van plan zijn te verstrekken. De Commissie vat het begrip 'steunmaatregel' ruim op; in principe omvat het elk voordeel dat een bedrijf van de overheid krijgt en dat niet tegen de gebruikelijke commerciële voorwaarden kan worden verkregen op de markt (Nederlof, 1997). Het is de overheden van de lidstaten niet toegestaan het Europese beleid met nationale maatregelen te doorkruisen.

Afgezien van de genoemde Europese regelgeving is ook het zelfstandige industriebeleid van de EU van belang. Bij de start van de Europese eenwording in de jaren '50 was dit beleid nog sterk interventionistisch van aard: de kolen- en staalindustrie van de lidstaten werd in hoge mate gereguleerd. In de jaren daarna werd echter niet zozeer industriebeleid, als wel liberalisatie- en mededingingsbeleid gevoerd. Pas in 1990 keerde het thema industriebeleid expliciet terug op de Europese agenda. De Europese Commissie stelde in het document 'Industrial policy in an open and competitive environment' (EC, 1990, blz. 5) dat er behoefte bestond aan *"... an industrial policy concept for the community as a whole."* Een dergelijk beleid zou zich vooral moeten richten op het stimuleren van technologische ontwikkeling en op het faciliteren van het midden- en kleinbedrijf in de lidstaten. Met de zogenaamde 'Cresson-clausule' (art. 130) kreeg het industriebeleid een

basis in het Verdrag van Maastricht (1993). In deze bepaling werd gesteld dat de Gemeenschap en de lidstaten er zorg voor dragen dat de voor het concurrentievermogen van de industrie benodigde omstandigheden aanwezig zijn". In vervolg op dit voornemen verscheen in 1994 onder de titel 'An industrial competitiveness policy for the European Union' het naar de betrokken commissaris genoemde rapport-Bangemann. Daarin zijn vier speerpunten van het Europese industriebeleid geformuleerd (McDonald en Potton, 1999):

- het stimuleren van immateriële investeringen;
- het bevorderen van samenwerkingsvormen in de industrie;
- het waarborgen van een gezonde mededinging;
- het moderniseren van de rol van overheden met betrekking tot het industriebeleid.

Het uitgangspunt van de Europese Unie is dat haar industriebeleid met name horizontaal van aard moet zijn en zich moet richten op het versterken van de 'competitiveness' van de Europese economie. Veel belang wordt in dat verband gehecht aan de ICT en de biotechnologie. Deze technologieën beschouwt men als 'enabling technologies' die belangrijke uitstralingseffecten hebben op andere sectoren. Initiatieven van de EU om de ontwikkeling op deze gebieden te bevorderen worden gebundeld in kaderprogramma's die normaliter een looptijd hebben van vijf jaar. Elke organisatie kan een projectvoorstel indienen, mits partners uit ten minste twee lidstaten participeren. De helft van de kosten van de projecten wordt meestal vergoed door de Europese Commissie (Naert, 1998). Op deze wijze zijn voor de periode 1994-1998 als onderdeel van het Vierde Kaderprogramma voor Onderzoek, Technologie en Ontwikkeling (OTO) R&D-stimuleringsprogramma's als BIOTEC 2 (biotechnologie), BRITE (nieuwe materialen) en ESPRIT (informatietechnologie) opgezet met de bedoeling gunstige condities te scheppen voor innovatie door het bedrijfsleven.

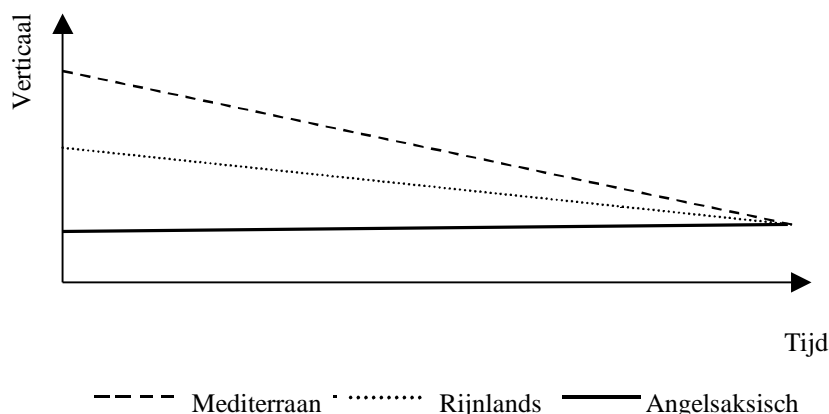
Op Europees niveau wordt naast dit generieke beleid ook beleid gevoerd waarbij 'Europese kampioenen', en dan met name die in de zuidelijke lidstaten, financieel worden ondersteund. Zo zijn steunprogramma's als RECHAR (kolen), RESIDER (staal), RENAVAL (scheepsbouw) en RETEX (textiel) specifiek gericht op Europese bedrijfstakken in problemen. De overwegingen van de Europese Unie om zo'n verticaal beleid te voeren komen voort uit het streven naar economische en sociale cohesie van achterstandsregio's in Europa (MacDonald en Potton, 1999).

2.6 Convergentie van industriebeleid?

Wanneer in internationaal perspectief het in officiële beleidsstukken beschreven industriebeleid overzien wordt, lijkt een verschuiving te hebben plaatsgevonden naar een benadering waarbij het stimuleren van het internationale concurrentievermogen van de economie centraal staat. Hoewel in de praktijk blijkt dat sommige landen soms nog steeds moeite hebben neergaande bedrijfstakken aan het vrije spel der marktkrachten over te laten, komt de nadruk toch steeds meer te liggen op horizontale maatregelen ter bevordering van de 'competitiveness' van het bedrijfsleven. Zo stelt de Europese Commissie (1999, blz. 21): *"As regards the development over time of the distribution of the manufacturing aid between the different objectives, it can be seen that aid for horizontal objectives has increased at the expense of sectoral and regional aid."* Met andere woorden, geleidelijk aan lijkt in de tijd

'convergentie' van de industriepolitieke prototypen op te treden. In figuur 2.4 is deze trend grafisch weergegeven.

Figuur 2.4: Convergentie van industriebeleid



Uit bovenstaande figuur komt naar voren dat de verschillende prototypen van industriebeleid over het algemeen tenderen naar een combinatie van het van oorsprong Angelsaksisch georiënteerde, horizontale voorwaardenscheppende beleid en het meer op samenwerking gerichte industriebeleid dat het Rijnlandse model traditioneel kenmerkt en tevens bepaalde elementen van verticale samenwerking in zich draagt. Met name het Mediterrane model heeft in de loop van de tijd wijzigingen ondergaan. Vroeger was in landen waarop dit model van toepassing is met name sprake van verticale maatregelen, terwijl nu in steeds sterkere mate de nadruk wordt gelegd op een meer horizontaal beleid gericht op de versterking van de 'competitiveness'. Theoretisch gezien is het een interessante vraag of de ontwikkeling van de prototypen van industriebeleid in de periode na deze convergentie stagneert of zich voortzet. In het meest extreme geval zou het zelfs zo kunnen zijn dat de ontwikkeling van de verschillende prototypen van industriebeleid 'doorschiet', waardoor divergentie in tegengestelde richting plaatsvindt. Zo'n 'overshooting' van het beleid zou er in theorie toe kunnen leiden dat op den duur overheden uit Angelsaksische landen in toenemende mate verticale maatregelen in hun beleid opnemen, terwijl in het Mediterrane model van industriebeleid dan steeds meer van oorsprong Angelsaksische, horizontale maatregelen worden toegepast.

Benadrukt moet worden dat het onwaarschijnlijk is dat een dergelijke ontwikkeling plaatsvindt. Bij het convergeren van het industriebeleid moet immers ook rekening gehouden worden met de initiële uitgangspositie die landen bezitten. Het is daarom wellicht beter om te spreken van conditionele convergentie in plaats van absolute convergentie. Als het gaat om de initiële uitgangspositie van een land zijn met name de institutionele component van

het industriebeleid en de kenmerken van de nationale economie van belang. Niet alleen landenspecifieke factoren - zoals historie, traditie en cultuur (vgl. North, 1990) -, maar ook nationaal economische kenmerken - zoals de structuur, omvang en de mate van openheid van een economie - maken het onwaarschijnlijk dat het industriebeleid van alle landen op den duur een identieke inhoud en vormgeving zullen krijgen.

Het is overigens een interessante vraag wat de verklaringen voor deze 'conditionele convergentie' van het industriebeleid zouden kunnen zijn. Een eerste mogelijke verklaring, namelijk de Europese integratie, is reeds genoemd. Europese instanties hebben in de loop der jaren maatregelen getroffen die het beleid van de lidstaten dienen te harmoniseren. Wat het industriebeleid betreft, lijkt dat voor een deel te zijn gelukt. De moderne beleidsfilosofie van de lidstaten en ook die van de Europese Unie is immers het verstevigen van het concurrentievermogen van de economie. Een andere verklaring voor het naar elkaar toegroeien van het industriebeleid biedt het zogenaamde 'matching'-argument (Van Dijk en Van Hulst, 1988; Nederlof, 1997; Aalders et al., 1999). Nationale overheden kunnen het wenselijk achten bepaalde maatregelen te nemen om het industriebeleid van buitenlandse overheden te 'matchen'. Bepaalde beleidsvormen worden dan niet zozeer uit economische overwegingen wenselijk geacht, maar veeleer omdat overheden van andere landen dergelijke maatregelen ten behoeve van hun nationale bedrijven nemen. Gegeven het beleid van andere landen kan het achterwege laten van dergelijke industriepolitieke maatregelen tot een concurrentienadeel van het nationale bedrijfsleven op de (wereld)markt leiden. Hierbij moet opgemerkt worden dat dergelijke beleidsmaatregelen het gevaar van 'tegen elkaar opbieden' met zich mee kunnen brengen. Bovendien kan het vanuit welvaartstheoretisch perspectief verstandig zijn - in plaats van het blijven stimuleren van binnenlandse productie - deze relatief goedkope buitenlandse producten voortaan te importeren en zich vervolgens te richten op terreinen waarop wel een comparatief voordeel bestaat (zie bijvoorbeeld Van der Ploeg en Janssen, 1995). Wanneer echter sprake is van een zekere spin-off naar andere sectoren kunnen wel redenen bestaan om tot matching over te gaan.

2.7 Gesignaleerde kennislacunes

In dit hoofdstuk is het industriebeleid van een aantal OECD-landen met elkaar vergeleken. Achtereenvolgens is een drietal prototypen van industriebeleid besproken, te weten het Angelsaksische, Rijnlandse en Mediterrane model. De punten waarop de modellen traditioneel van elkaar verschillen zijn nader bekeken aan de hand van enkele voorbeelden uit de internationale beleidspraktijk. Uit de vergelijking van het in officiële beleidsdocumenten beschreven industriebeleid blijkt dat tegenwoordig de verschillen tussen de drie typen van industriebeleid minder uitgesproken zijn dan voorheen het geval was. Sterker nog, er lijkt zelfs sprake te zijn van een zekere mate van beleidsconvergentie. Interessant is om te onderzoeken in hoeverre deze trend, waarbij het industriebeleid van de Westerse landen langzamerhand naar elkaar toegroeit, reeds in de praktijk tot uiting komt. Onduidelijk is verder in hoeverre deze ontwikkeling zich in de toekomst voortzet. Aan de ene kant lijken internationale ontwikkelingen, zoals de toenemende globalisering, de voortschrijdende Europese integratie en het optreden van beleidsconcurrentie ('matching'), beleidsconvergentie te stimuleren. Aan de andere kant is het aannemelijk dat landenspecifieke institutionele factoren, zoals de geschiedenis, traditie en cultuur van een

land, en de karakteristieken van de nationale economie (structuur, omvang en mate van openheid e.d.) een rol zullen blijven spelen bij de invulling van het nationale industriebeleid. Of dit inderdaad zo is, zou in nader (empirisch) onderzoek bestudeerd kunnen worden. Interessant is ook om te bezien of het Nederlandse industriebeleid afwijkt van het industriebeleid zoals dat in andere Rijnlandse landen bestaat. Dergelijk onderzoek kan nieuwe inzichten opleveren die wetenschappers en beleidsmakers zouden kunnen gebruiken om ook in de toekomst het industriebeleid van landen op een zinvolle manier met elkaar te vergelijken.

Voorbeelden van concrete vervolgvragen

- In hoeverre komt de trend van convergentie van het industriebeleid in Westerse landen reeds in de praktijk tot uiting en in hoeverre zal deze trend zich in de toekomst voortzetten?
- In welke mate maken internationale ontwikkelingen - zoals de voortschrijdende Europese integratie en de toenemende globalisering - een aanpassing van het nationale industriebeleid wenselijk?
- In welke mate spelen landenspecifieke factoren - zoals de historie, traditie en cultuur van een land - en karakteristieken van de nationale economie - zoals structuur, omvang en openheid van de economie - een rol bij de invulling van het industriebeleid in verschillende landen?
- In welke mate en op welke aspecten wijkt het Nederlandse industriebeleid af van dat in andere landen waarop het Rijnlandse model van toepassing is?

3. Het debat over 'competitiveness'

3.1 Inleiding

Zoals in het vorig hoofdstuk bleek, vormt versterking van de 'competitiveness' in steeds sterkere mate een uitgangspunt bij de vormgeving van het industriebeleid. Ook wanneer het industriebeleid echter (nog) in sterke mate gericht is op andere doelstellingen kan 'competitiveness' een rol spelen. Zo is de concurrentiepositie⁵ - zeker voor een kleine open economie - van belang voor de economische groei. Het realiseren van een duurzame economische groei zoals dat over het algemeen centraal staat in het Rijnlandse model vereist dan ook wel degelijk aandacht voor de 'competitiveness' van de economie, zonder dat dit als specifiek speerpunt van het beleid gezien wordt.

Onduidelijk is echter wat onder het begrip 'competitiveness' verstaan dient te worden. Zo stelt bijvoorbeeld de OECD (1996, p. 9): *"Competitiveness is not at present a commonly agreed concept. It is a label covering a wide and diverse range of policy inquiries and actions."* Om toch enig inzicht te verkrijgen in deze achterliggende factor die blijkens de beleidspraktijk van hoofdstuk 2 in steeds sterkere mate de vormgeving van het industriebeleid beïnvloedt, zal in dit hoofdstuk een overzicht gepresenteerd worden van de belangrijkste economische literatuur die op dit gebied voorhanden is.

Vooralsinds het begin van de jaren negentig zijn talrijke publicaties verschenen die invulling pogen te geven aan het begrip 'competitiveness' en de bijbehorende implicaties voor het door de overheid te voeren beleid. Wat echter ontbreekt, is een duidelijke lijn waaraan de verschillende - voorlopig voornamelijk Amerikaanse - auteurs zich vasthouden (Nelson, 1992, p. 127): *"There is a flood of recent writing by American authors on what has come to be called the 'competitiveness' issue. (...) This literature is not consolidated, rather it is divided up into relatively disjointed intellectual clusters that have little contact with each other."* Om toch tot een goede afbakening van het begrip 'competitiveness' te komen zal op de manier die beschreven wordt in paragraaf 3.2 een onderverdeling in de literatuur aangebracht worden (vgl. Nelson, 1992; De Man, 1996). Daartoe zal in eerste instantie in paragraaf 3.3 onderscheid gemaakt worden naar het verschil in visie dat bestaat met betrekking tot de manier waarop verschillen in concurrentiekracht ontstaan. Vervolgens kan een verdere uitsplitsing gerealiseerd worden door te kijken naar het verschil in opvatting dat bestaat over de vraag of landen in eenzelfde concurrentiestrijd verwickeld zijn als bedrijven onderling. De resultaten hiervan worden gepresenteerd in de paragrafen 3.4 en 3.5, waarna uiteindelijk in paragraaf 3.6 enkele kennislacunes gesignaleerd worden.

3.2 Aanpak literatuuronderzoek

Wanneer gesproken wordt over 'competitiveness' als doelstelling van het industriebeleid wordt daarmee (bijna) altijd de concurrentiekracht van een land bedoeld. Hoewel de term tevens betrekking kan hebben op het concurrentievermogen van een regio of industrietak wordt ook in dit hoofdstuk uitgegaan van invulling van het begrip 'competitiveness' op nationaal niveau.

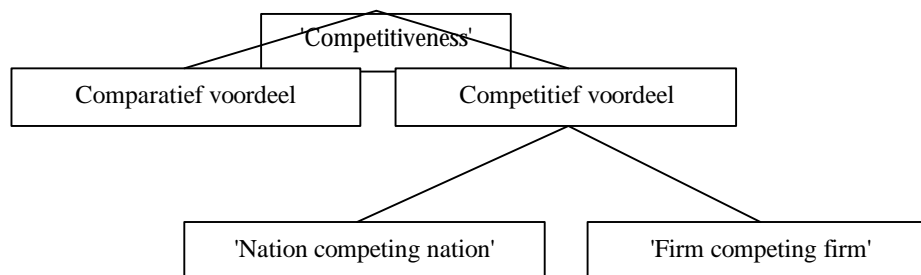
⁵ In dit hoofdstuk zullen de begrippen 'competitiveness', concurrentiekracht, concurrentiepositie en concurrentievermogen door elkaar gebruikt worden. Tenzij expliciet aangegeven kunnen deze begrippen als synoniemen opgevat worden.

Een tweetal praktische definities van het begrip 'competitiveness'

- US Competitiveness Council: "... ability to produce goods and services that meet the test of international markets while citizens earn a standard of living that is both rising and sustainable over the long run." (bron: Tyson, 1992)
- OECD: "...supporting the ability of companies, industries, regions, nations or supra-national regions to generate, while being and remaining exposed to international competition, relatively high factor income and factor employment levels." (bron: OECD, 1996)

In de hedendaagse literatuur kan in eerste instantie onderscheid gemaakt worden naar het verschil in opvatting welke factoren ten grondslag liggen aan het ontstaan van concurrentieverschillen. Met andere woorden, het gaat hierbij om de vraag waarom bepaalde landen en bedrijven een concurrentievoordeel of -nadeel bezitten ten opzichte van hun concurrenten. Een eerste mogelijke opvatting is dat deze verschillen hun oorsprong vinden in bepaalde min of meer exogene comparatieve voor- en nadelen die een land of regio bezit. Een tweede manier om tegen het bestaan van concurrentieverschillen aan te kijken is gebaseerd op de in veel sterkere mate beïnvloedbare endogene competitieve voor- en nadelen.

Vervolgens kan binnen de theorie gebaseerd op het bestaan van competitieve voordelen een tweetal substromingen onderscheiden worden. De eerste stroming ziet landen op dezelfde manier als bedrijven met elkaar concurreren, terwijl een tweede groep auteurs juist de mening is toegedaan dat enkel bedrijven in een concurrentiestrijd verwickeld zijn. De werkelijke concurrentiestrijd vindt in hun ogen niet tussen landen onderling plaats, maar juist op bedrijfsniveau.



Figuur 3.1: Onderverdeling literatuur

Wanneer de economische literatuur op deze wijze geanalyseerd wordt komt de onderverdeling tot stand zoals die in figuur 3.1 schematisch weergegeven wordt.

3.3 Comparatief versus competitief voordeel

De kijk op het belang en de wenselijkheid van internationale handel veranderde fundamenteel met de publicatie van Ricardo's 'Principles of Political Economy' in 1817. Tot dat moment werd het economische denken beheerst door de mercantilistische opvatting dat bij internationale handel slechts één van beide partijen er ten koste van de andere op vooruit kon gaan. Gevolg van deze denkwijze was dat het van groot belang werd geacht onder meer de lonen en de rentestand laag te houden, aangezien enkel op die manier een goede concurrentiepositie verzekerd was. Immers, het land dat de laagste productiekosten kende was in staat producten tegen de laagste prijs te leveren en zou op die manier als winnaar uit de mondiale concurrentiestrijd tevoorschijn komen. In deze gedachtegang vond concurrentie dus plaats op basis van absolute kosten en kende zowel winnaars als verliezers. Handel kon getypeerd worden als een 'zero-sum game'.

3.3.1 Comparatief voordeel

Ricardo bestreed deze gedachtegang door het begrip 'comparatief voordeel' te introduceren. Een absoluut kostenvoordeel ten opzichte van de concurrent was – zo toonde hij door middel van een voorbeeld aan – voor een land niet vereist om door middel van handel de welvaart te vergroten. Ook wanneer het buitenland op alle terreinen waarop geconcentreerd kan worden beter presteert, bestaat er een mogelijkheid te profiteren van de voordelen die handel biedt. Specialisatie is daarbij het kernbegrip. Een land zal in dat geval enkel goederen produceren en exporteren die in dat land relatief efficiënt gefabriceerd kunnen worden, terwijl goederen die het land zelf slechts relatief inefficiënt kan produceren geïmporteerd zullen worden. Van deze strategie zullen beide handelspartners voordelen ondervinden. In welke richting een land zich uiteindelijk zal dienen te specialiseren, wordt bepaald door de beschikbare productiefactoren. Deze zogenaamde 'resource endowments' zijn exogeen gegeven en zorgen volgens het gedachtegoed van Ricardo dan ook voor een statische opvatting van het begrip concurrentievermogen. Met name in de jaren vijftig en zestig is veel empirisch onderzoek gedaan naar de validiteit van deze stroming die de voorspellingen van de Ricardianse hypothese over het algemeen op hoofdlijnen ondersteunt (Krugman en Obstfeld, 1994). Aangezien het Ricardianse model echter op een aantal specifieke punten tot verkeerde voorspellingen leidt⁶, ontstond vervolgens een op het Ricardianse gedachtegoed gebaseerde neoklassieke stroming die het belang van comparatieve voor- en nadelen onder minder stringente veronderstellingen poogde aan te tonen. Een goed voorbeeld hiervan is het zogenaamde Heckscher-Ohlin model.⁷ Deze theorie wordt over het algemeen niet door de empirie ondersteund (Krugman en Obstfeld, 1994).

Een ander punt dat door critici van de neoklassieke theorie naar voren wordt gebracht, betreft het onvermogen innovaties op een goede manier in de theorie onder te brengen.

⁶ Zo zou strikte toepassing van de theorie tot een specialisatiegraad leiden die in werkelijkheid nooit zal worden waargenomen.

⁷ De centrale uitkomst van deze theorie luidt als volgt: "*Countries tend to export goods that are intensive in the factors with which they are abundantly supplied*" (Krugman en Obstfeld, 1994, p. 80).

Weliswaar zijn verscheidene pogingen daartoe gedaan⁸, toch blijven met betrekking tot de rol die innovaties in deze theorie spelen problemen bestaan. Het belangrijkste probleem is dat de invulling van het begrip 'innovatie' binnen deze theorie serieuze tekortkomingen vertoont. Zo wordt volgens De Man (1996) het innovatieproces niet geanalyseerd, bestaat geen aandacht voor het feit dat innovaties gedurende het traject van diffusie vaak nog aan veranderingen onderhevig zijn en wordt ook geen aandacht geschonken aan de gevolgen van diffusie voor de 'competitiveness'. Concurrentie houdt binnen deze theorie dan ook een min of meer statisch karakter. De beschikbaarheid van exogene productiefactoren blijft namelijk een beperkende factor vormen voor de mate waarin de concurrentiepositie beïnvloedbaar is.

In de neoklassieke theorie worden bedrijven - zoals reeds eerder opgemerkt is - gemodelleerd als productiefuncties die min of meer homogene producten voortbrengen. Een bedrijf is niets anders dan een kostenminimaliserende productiefunctie die de schakel vormt tussen inputs (zoals de productiefactoren arbeid, natuur en kapitaal) en outputs (producten en diensten). Wel doet een bedrijf in de loop van de tijd ervaring op en is er dus sprake van leereffecten (Arrow, 1974). Innovaties hebben binnen deze theorie echter enkel betrekking op optimalisatie van het productieproces en blijven over het algemeen dus beperkt tot procesinnovaties. De remmende werking van de beperkte beschikbaarheid van productiefactoren wordt niet of nauwelijks opgeheven. Aangezien bedrijven echter min of meer homogeen worden verondersteld wordt de 'black box' van het bedrijf (= de productiefunctie) niet echt geopend en blijft er sprake van exogene grootheden.

3.3.2 'Revealed' comparatief voordeel

Bij empirisch onderzoek naar de validiteit van de Ricardiaanse theorie gebaseerd op het bestaan van comparatieve voordelen kwam Balassa (1989) tot de conclusie dat naast comparatieve voor- en nadelen ook andere factoren een rol van betekenis spelen bij de bepaling van de concurrentiepositie. Ter verfijning van de Ricardiaanse theorie introduceerde hij daarom het begrip 'revealed comparative advantage' (Balassa, 1965). Het gaat hierbij om "... *the assumption that the commodity pattern of trade reflects inter-country differences in relative costs as well in non-price factors ...*" (Balassa, 1989, p. 63). De concurrentiepositie wordt in dit licht gezien niet enkel beïnvloed door de relatieve kosten, maar tevens door onder andere verschillen in kwaliteit, goodwill en serviceverlening. Deze factoren geven gezamenlijk aan op welke gebieden een bepaald land een voordeel bezit ten opzichte van het buitenland. Inzicht in de 'revealed' comparatieve voordelen kan verkregen worden door bestudering van de relatieve exportandelen. Voor een aantal industrielanden laat Balassa zien dat de categorie goederen die in beschouwing genomen wordt van groot belang is bij bepaling van de relevante concurrentiefactoren. Wanneer het gaat om gestandaardiseerde productiegoederen blijken kostenverschillen tussen landen belangrijker te zijn dan wanneer concurrentie betrekking heeft op specifieke productcategorieën. Voor producten uit deze laatste groep blijken naast kostenverschillen bijvoorbeeld ook verschillen in kwaliteit en technologie een belangrijke rol te spelen. De theorie van het 'revealed' comparatief voordeel vervult daarmee in feite een brugfunctie naar de meer moderne benaderingen die het belang van 'competitieve' voordelen benadrukken.

⁸ Met name die van Romer (1990) en Grossman en Helpman (1991) dienen genoemd te worden.

Het 'klaarblijkelijk comparatief voordeel' van Nederland

Het is mogelijk met behulp van de zogenaamde 'Balassa-index' inzicht te verkrijgen in de sterke en zwakke sectoren van een land. Deze index kijkt allereerst naar het aandeel van een bepaalde industrie in de totale export van een land, waarna dit aandeel vergeleken wordt met het aandeel van deze industrie in de export van een groep referentielanden. Gebruikmakend van deze index concluderen Hinloopen en Van Marrewijk (1999) op basis van een analyse van de export van de EU-landen naar Japan dat Nederlands sterkste sectoren gevormd worden door bloemen, groenten en kaas. Een beeld dat al vele jaren naar voren komt en inmiddels dus haast traditioneel te noemen is. Dit geldt overigens niet alleen voor ons land. Ook met betrekking tot de andere onderzochte landen is sprake van een nogal traditioneel beeld van sterke - voornamelijk op clustervorming - gebaseerde sectoren. Goede voorbeelden hiervan zijn Italië (kleding en leer), Frankrijk (drank, parfum en leer) en België (tapijt, diamant en chocolade).

3.3.3 Competitief voordeel

Doordat binnen de neoklassieke theorie onvoldoende aandacht bestaat voor de heterogeniteit van bedrijven wordt het belang van innovaties onderschat. Bedrijven worden binnen deze stroming opgevat als productiefuncties die er voor zorgen dat beschikbare productiefactoren (de zogenaamde 'resource endowments') omgezet worden in min of meer homogene producten. Pogingen om deze tekortkoming binnen de neoklassieke theorie op te lossen hebben (nog) niet tot het gewenste resultaat geleid (De Man, 1996).

In reactie hierop onstond een stroming binnen de economische wetenschap die van mening is dat innovaties de beperkende rol van de beschikbaarheid van productiefactoren weg kunnen nemen en zodoende de drijvende kracht achter het ontstaan van verschillen in concurrentiekracht vormen. Niet langer worden concurrentieverschillen bepaald door het bestaan van min of meer exogene voor- en nadelen, maar door meer beïnvloedbare factoren. Deze zogenaamde competitieve voor- en nadelen zorgen er voor dat een meer dynamische invulling van het begrip concurrentievermogen mogelijk wordt (zie tabel 3.1). Met betrekking tot dit zogenaamde 'evolutionaire perspectief' stelt De Man (1996, p. 8): *"The essential difference with the neo-classical position is that in the evolutionary perspective innovations enable a country to make better use of the existing resource base and thereby strengthen the competitive position of that country. The concept of resources in evolutionary economics then, is considerably larger than that in neo-classical economics: in the former approach resources can be created and upgraded and knowledge has to play an important role in that process."*

Tabel 3.1: Comparatief versus competitief voordeel⁹

Comparatief voordeel	Competitief voordeel
Concurrentie o.b.v. relatieve kosten	Concurrentie o.b.v. innovaties
Beperkende rol beschikbaarheid productiefactoren	Beschikbaarheid productiefactoren ondergeschikt

⁹ Deze tabel is in een iets andere vorm terug te vinden in De Man (1996).

Statisch concurrentiebegrip	Dynamisch concurrentiebegrip
Gebaseerd op (neo)klassieke handelstheorieën	Gebaseerd op evolutionaire systeemtheorieën
Exogene omgeving	Endogene omgeving
Bedrijven zijn productiefuncties	Bedrijven zijn uniek en heterogeen
Rationeel/a-historisch gedrag	Routines/'trial and error'/'learning'
Evenwicht	Padafhankelijkheid
Theoretisch/kwantitatief/modellen	Conceptueel/kwalitatief/casestudies

In de evolutionair georiënteerde economie worden bedrijven niet opgevat als productiefuncties, maar is ieder bedrijf uniek. Bedrijven maken onderdeel uit van een historisch bepaald systeem (regio, land, sector) dat positieve dan wel negatieve effecten op de concurrentiekracht heeft. Ondernemingen worden beïnvloed door en staan in interactie met hun omgeving (kennisinfrastructuur, overheid, ondernemingsklimaat, culturele aspecten e.d.) en kunnen daaraan eventuele concurrentievoordelen ontleen. Door optimaal gebruik te maken van de (f)actoren in hun omgeving kunnen bedrijven innoveren en beter concurreren in de markt. Bedrijven kunnen aldus opgevat worden als heterogene eenheden die door middel van interactie met hun omgeving een afzonderlijke positie in de markt innemen. Ook op nationaal niveau kunnen innovaties overigens zorgen voor het ontstaan van competitieve voordelen en dus resulteren in een verbetering van de mate van 'competitiveness' van het gehele land. Omdat in deze benadering beschrijving, theorie en empirie vaak door elkaar lopen, blijft de empirische toetsing tot nu toe slechts beperkt tot case studies.

3.3.4 Samenvattend

De neoklassieke theorie gebaseerd op het begrip comparatief voordeel stelt dat het concurrentievermogen voornamelijk bepaald wordt door de relatieve beschikbaarheid van productiefactoren. Bedrijven worden gezien als productiefuncties die deze exogeen bepaalde hoeveelheid 'resource endowments' omzetten in min of meer homogene producten. Innovaties spelen in deze stroming een beperkte rol en zijn enkel gericht op het realiseren van een efficiënter productieproces. Deze statische opvatting van het begrip concurrentiekracht wordt door een andere stroming binnen de economische wetenschap als onvoldoende gekwalificeerd (Lundvall, 1997, p. 2): *"Neo-classical and new classical economics focus on problems of allocation in a general equilibrium context. Basically, the perspective is one where individual agents with given preferences and sets of information, including a given stock of publicly shared technical knowledge, make rational choices among well defined alternatives. (...) When the object of the analysis is better to understand economic development the process of innovation must be taken into account."* In plaats van de relatief statische comparatieve voordelen staan in deze visie de meer dynamische

competitieve voordelen centraal. Niet langer bepalen de beschikbare 'resource endowments' de concurrentiekracht, maar spelen innovaties de belangrijkste rol (De Man, 1996, p. 9): *"Instead of the emphasis on the availability of production factors, the competitive approach highlights innovation as the explanatory variable behind competitiveness."* Dit is mogelijk, omdat bedrijven in deze benadering niet langer gezien worden als productiefuncties, maar als heterogene actoren die in een voortdurende interactie met hun omgeving staan. Met andere woorden, ieder bedrijf is uniek en brengt haar eigen product voort. Met behulp van innovaties vindt een voortdurende zoektocht plaats ('trial and error') om op die manier beperkingen opgelegd door de afhankelijkheid van bepaalde schaars beschikbare productiefactoren te omzeilen. De concurrentiekracht van een land, regio of bedrijf kan binnen deze stroming in veel sterkere en verschillende mate beïnvloed worden dan in de neoklassieke benadering het geval is.

Een belangrijk gevolg van deze eerste tweedeling in de literatuur is dat met betrekking tot de gewenste vormgeving van het industriebeleid een duidelijk verschil in opvatting aan het licht komt. Vooral over de wijze waarop de overheid met behulp van industriebeleid de 'competitiveness' kan versterken blijkt een verschil van mening te bestaan. Wanneer immers uitgegaan wordt van de opvatting dat concurrentiever verschillen hun oorzaak voornamelijk vinden in de in sterke mate exogeen bepaalde hoeveelheid productiefactoren, zal de rol van de overheid beperkt zijn tot vooral op infrastructuur en marktwerking gericht algemeen voorwaardenscheppend beleid, zodat optimaal gebruik kan worden gemaakt van de bestaande 'resources'. Dit in tegenstelling tot wanneer de mening wordt aangehangen dat verschillen in concurrentievermogen veeleer het resultaat zijn van de omgeving waarin bedrijven opereren. Voor de overheid is dan een grotere rol weggelegd, aangezien concurrentiever verschillen nu in sterke mate endogeen bepaald worden.

3.4 'Nation competing nation'

Een tweede onderverdeling in de economische literatuur komt tot stand wanneer binnen de stroming gebaseerd op het bestaan van competitieve factoren onderscheid gemaakt wordt naar het niveau waarop concurrentie plaatsvindt (zie figuur 3.1). In deze paragraaf komt de stroming aan de orde die landen eenzelfde concurrentiestrijd ziet voeren als bedrijven. De concurrentie tussen bijvoorbeeld het Amerikaanse Boeing en het Europese Airbus is in dit licht bezien niet alleen een gevecht tussen vliegtuigbouwer A en vliegtuigbouwer B, maar tevens een strijd tussen twee economische grootmachten – te weten in dit geval de V.S. en West-Europa – om de winst op dit segment van de wereldmarkt. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat deze industrieën zich nauwgezet identificeren met de belangen van de betrokken landen. Het moge duidelijk zijn dat deze opvatting belangrijke implicaties bezit voor het vorm te geven overheidsbeleid.

3.4.1 Theorie in hoofdlijnen

Sinds het begin van de jaren tachtig is met name in de Verenigde Staten een grote stroom literatuur verschenen die de opvatting uitdraagt dat landen op eenzelfde wijze concurreren als bedrijven (zie tabel 3.2). In de ogen van deze auteurs bestaat er in feite weinig tot geen verschil tussen de manier waarop bijvoorbeeld Coca Cola en Pepsi met elkaar in een strijd verwickeld zijn en de wijze waarop Europa, Japan en de V.S. elkaar op allerlei terreinen

beconcurreren. Achterliggende gedachte bij het ontstaan van deze stroom aan publicaties was de relatief sterke achteruitgang van de Amerikaanse economie. Zeker begin jaren negentig vatte het idee post dat de Amerikaanse economie in een 'race against nature' achterstand opliep ten opzichte van andere landen. Een veel gehoorde opvatting luidt dat dit het gevolg is van een sterk verslechterde concurrentiepositie op een ten gevolge van de globalisering als maar heviger wordende concurrentiestrijd op de wereldmarkt. Het huidige overheidsbeleid schiet in de ogen van deze auteurs overduidelijk tekort en zij stellen dan ook dat er dringend behoefte bestaat aan een nieuwe invulling van het beleid. Een aantal invloedrijke politici en beleidsmakers deelt deze mening inmiddels. Zo stelde bijvoorbeeld ook president Clinton dat ieder land "... like a big corporation is competing in the global marketplace ..." (Krugman, 1994, p. 29).

Wereldwijde concurrentie tussen economische grootmachten

- "... starting from approximately the same level of economic development, each country or region now wants exactly the same industries to insure that its citizens have the highest standards of living in the twenty-first century. (...) What was an era of niche competition in the last half of the twentieth century will become an era of head-to-head competition in the first half of the twenty-first century. Niche competition is win-win. Everyone has a place where they can excel; no one is going to be driven out of business. Head-to-head competition is win-lose. Some will win; some will lose." (Thurow, 1992, p. 30)
- "The composition of our production and our trade does influence our economic well-being. Technology-intensive industries, in particular, make special contributions to the long-term health of the American economy. (...) In these industries, the answer to the question 'Who's bashing whom?' is, 'To some degree, everybody is bashing everybody'." (Tyson, 1992, p. 13 en p. 2)

Momenteel vindt volgens deze stroming dan ook een keiharde strijd plaats tussen de economische grootmachten om de winst op de wereldmarkt. Simpel gesteld, Japan, de V.S. en West-Europa zijn door middel van hun bedrijfsleven in een concurrentiestrijd terecht gekomen die iedere deelnemer wil winnen. Deze strijd spitst zich toe op een aantal sectoren van de economie die van essentieel belang zouden zijn. Het gaat hierbij om technologisch hoogwaardige sectoren die voor ieder land min of meer noodzakelijk zijn om ook op langere termijn een stijging van de welvaart te kunnen blijven realiseren.¹⁰ Overigens slagen de verschillende auteurs binnen deze stroming er onvoldoende in duidelijk te maken waarom bepaalde sectoren zoveel belangrijker zijn dan andere. Zo somt Thurow (1992) een rijtje essentiële sectoren op, zonder dat hij nader ingaat op de vraag waarom nu juist deze sectoren niet gemist kunnen worden binnen een economie. Net als bij hevige concurrentie tussen individuele bedrijven zullen niet alleen winnende landen ontstaan, maar verschijnen uiteindelijk tevens verliezers op het toneel. Immers, de landen die niet in staat zijn het hoofd boven water te houden in de concurrentiestrijd zullen enkele essentiële sectoren verliezen

¹⁰ Genoemd worden onder andere de micro-elektronica, de biotechnologie en de telecommunicatie.

aan buitenlandse concurrenten en als gevolg daarvan niet in staat zijn hun welvaart te vergroten. Het is als gevolg van deze denkwijze dus zaak een voldoende mate van concurrentiekracht te realiseren, om op die manier stand te kunnen houden op de wereldmarkt en ook op langere termijn welvarend te kunnen blijven.

Tabel 3.2: Overzicht belangrijkste literatuur 'nation competing nation'

Auteur	Jaar	Titel
Luttwak	1993	'The endangered American Dream: How to stop the United States from becoming a Third World country and how to win the geo-economic struggle for industrial supremacy'
D'Andrea Tyson	1992	'Who's bashing whom: Trade conflict in high-technology industries'
Thurrow	1992	'Head to head: The coming economic battle among Japan, Europe, and America'
Garten	1992	'A cold peace: America, Japan, Germany, and the struggle for supremacy'
Sandholtz et al.	1992	'The highest stakes: The economic foundations of the next security system'
Dietrich	1991	'In the shadow of the Rising Sun: The political roots of American economic decline'
Magaziner & Patinkin	1990	'The silent war: Inside the global business battles shaping America's future'
Prestowitz Jr.	1988	'Trading places: How we allowed Japan to take the lead'
Phillips	1984	'Staying on the top: The business case for a national industrial strategy'
Magaziner & Reich	1983	'Minding America's business: The decline and rise of the American economy'

Bron: Krugman (1994)

3.4.2 Implicaties voor industriebeleid

Het aanhangen van de stroming dat sprake is van een concurrentiestrijd zoals in de vorige paragraaf is beschreven heeft belangrijke implicaties voor de invulling van het overheidsbeleid. Concurrentievoordelen zijn binnen technologisch hoogwaardige sectoren immers geen min of meer exogene gegevens waar een land zich maar bij neer moet leggen, maar creëerbare grootheden. Vandaar dat de overheid een duidelijk actieve rol toegewezen krijgt. Zij dient er voor te zorgen dat het concurrentievermogen van het nationale bedrijfsleven zoveel mogelijk bevorderd wordt om op die manier winnend uit de strijd tevoorschijn te komen. Alleen dan immers is handhaving en eventueel uitbreiding van de nationale welvaart mogelijk.

... heeft gevolgen voor het gewenste industriebeleid

- *"First, it must strive to integrate the full range of targeted government policies – procurement, research and development, trade, antitrust, tax credits, and subsidies – into a coherent strategy for encouraging the development of internationally competitive business. Second, it must seek to*

facilitate the movement of capital and labor into business that permit higher value added per employee." (Magaziner and Reich, 1983, p. 343)

- *"In the twenty-first century man made comparative advantage, with an emphasis on process technologies, will be the starting point for economic competition. Many parts of the world are going to develop strategies to capture what they see as the key industries of the future. As in chess, the economic player who is planning his game five moves ahead loses to the player that is thinking six moves ahead." (Thurow, 1992, p. 51)*
- *"Ultimately, the fate of nations' high-technology industries depends not on the trade battles we fight abroad but on the choices we make at home: in macro-economic policy, education policy, technology policy, and industrial policy. (...) Yet, the distinction between technology policy and industrial policy is not nearly as precise as some have suggested." (Tyson, 1992, p. 296 en p. 293)*

Gegeven het grote belang dat technologisch hoogwaardige industrieën voor de economie als geheel vertegenwoordigen zal één van de belangrijkste speerpunten van het te voeren overheidsbeleid het stimuleren van onderzoek en ontwikkeling zijn. Met name op dit terrein kunnen zich namelijk grote problemen voordoen, aangezien het private rendement van R&D door tal van oorzaken lager kan liggen dan het publieke rendement.¹¹ Hierdoor genereert de markt een vanuit maatschappelijke oogpunt gezien te lage R&D-intensiteit, met op termijn nadelige gevolgen. Gezien de verdergaande technologische ontwikkeling dient het overheidsbeleid zich volgens deze theorie dan ook in toenemende mate te richten op het faciliteren van technologisch hoogwaardige industrieën en zal het industriebeleid in toenemende mate daarmee vereenzelvigd moeten worden. Aangezien de concurrentie zich echter toespitst op een aantal kernsectoren van de economie zal steeds goed nagegaan moeten worden welk type maatregelen gewenst zijn. In sommige gevallen kan algemeen beleid gewenst zijn, terwijl in andere situaties het voeren van specifiek beleid binnen deze stroming de voorkeur verdient. Op die manier immers kunnen direct die sectoren bereikt worden die het meest van belang zijn voor het economisch welbevinden.

3.5 'Firm competing firm'

Verschillende auteurs bekritiseren toepassing van het concept 'competitiveness' op een wijze zoals in de vorige paragraaf beschreven is (zie bijvoorbeeld Aiginger, 1996). Hoewel de titel van zijn boek anders doet vermoeden, beargumenteert bijvoorbeeld ook Porter (1990) dat *"... we must abandon the whole notion of a competitive nation as a term having much meaning for economic prosperity."* Ook Krugman (1994, p. 34) zet zich af tegen de gedachte dat landen met elkaar in een concurrentiestrijd verwickeld zijn: *"... countries do not compete with each other the way corporations do."* Als al over de concurrentiekracht van een land gesproken kan worden, vindt dit zijn oorsprong in het concurrentievermogen van de afzonderlijke bedrijven binnen dat land. Alleen voorzover bedrijven in een land dezelfde

¹¹ Denk bijvoorbeeld aan het publieke goed karakter van R&D (non-exclusiviteit en non-rivaliteit), uitstralingseffecten van technologische ontwikkeling en aan belangrijke industrieën die hoge opstartkosten kennen en daardoor moeilijk van de grond komen ('infant industries'). In hoofdstuk 4 komen deze argumenten uitvoeriger aan de orde.

kenmerken vertonen die buitenlandse concurrenten niet bezitten, kan gesproken worden van een nationaal concurrentievoordeel. De werkelijke concurrentiestrijd vindt in de ogen van deze auteurs niet plaats tussen landen onderling, maar tussen bedrijven en bedrijfstakken (zie tabel 3.3 voor een overzicht van de belangrijkste literatuur op dit gebied).

Tabel 3.3: Overzicht belangrijkste literatuur 'firm competing firm'

Auteur	Jaar	Titel
Porter	1998	'On competition'
Nelson	1993	'National innovation systems: A comparative analysis'
Lundvall	1992	'National systems of innovations'
Lazonick	1991	'Business organization and the myth of the market economy'
Best	1990	'The new competition'
Chandler	1990	'Scale and scope'
Porter	1990	'The competitive advantage of nations'
Piore & Sabel	1984	'The second industrial divide'

3.5.1 Theorie in hoofdlijnen

Centraal in deze opvatting staat het idee dat bedrijven de spil van het concurrentieproces vormen. Hoewel de auteurs zoals vermeld in tabel 3.3 op verschillende punten met elkaar van mening verschillen, kennen ze ook een aantal belangrijke overeenkomsten. Zo zijn de auteurs van mening dat het rationaliteits- en evenwichtsdenken dat de kern van de neoklassieke theorie vormt niet juist is (Kelm, 1996). Ook al wordt in de neoklassieke theorie erkend dat verschillen in cultuur en instituties de economie kunnen beïnvloeden, deze invloed wordt van minder belang geacht. Met andere woorden, de context van het economisch handelen wordt niet gespecificeerd in termen van tijd en ruimte. Aangenomen wordt dat actoren met gegeven voorkeuren en informatie (waaronder een maatschappelijk gedeelde hoeveelheid kennis) op een min of meer rationele manier kunnen kiezen tussen alternatieven. Dit is echter een beperkte voorstelling van zaken. Het is realistischer te veronderstellen dat actoren 'bounded rational' (beperkt rationeel) zijn en dat fundamentele onzekerheid bestaat in de omgeving waar ze deel van uitmaken. Actoren, zoals bedrijven, zullen zich vanwege subjectieve inschattingen in vergelijkbare situaties dan ook op een verschillende manier gedragen. De producten die bedrijven voortbrengen zullen niet alleen op een bepaald moment verschillen, maar ook in de loop van de tijd. Onder de veronderstellingen van beperkte rationaliteit en omgevingsonzekerheid krijgen creativiteit en daarmee ook het fenomeen innovatie een vooraanstaande plaats in de analyse. Het totstandkomen van dergelijke innovaties wordt van verschillende factoren afhankelijk geacht. Zo kunnen innovaties tot stand komen door de creatieve activiteiten van een ondernemers (Schumpeter) of in een proces van 'trial and error' waarbij verschillende actoren met elkaar samenwerken (Nelson, Lundvall). Ook zijn bijvoorbeeld de manier waarop de productiefactor arbeid in een economie georganiseerd is (Lazonick) en meer in het algemeen de bedrijfsomgeving (Chandler, Porter) van invloed op de mate waarin bedrijven er in slagen tot innovaties te komen. Wanneer bedrijven zich bovendien in de nabijheid van andere organisaties bevinden kunnen zij van elkaars kennis profiteren, waardoor innovaties nog gemakkelijker en sneller gerealiseerd kunnen worden (Piore en Sabel, Best).

Innovatiesystemen

De bijdragen van Lundvall ('National systems of innovation', 1992) en Nelson ('National innovation systems: A comparative analysis', 1993) brengen binnen de 'competitive advantage'-benadering het systeem perspectief van concurrentiekracht het duidelijkst naar voren. Door deze auteurs wordt de competitiviteit van een gebied min of meer gelijkgesteld met 'innovativeness'. De mate waarin een land of regio concurrerend en innovatief is, wordt afhankelijk gesteld van de interactie tussen private en publieke instituties (bedrijven, overheden, banken, kennisinstellingen) in een innovatiesysteem. Innoveren is een 'trial and error'-proces waaraan deze instituties elk hun eigen bijdrage leveren. Tezamen vormen de instituties een innovatiesysteem, dat wel gedefinieerd wordt als "... a set of distinct institutions which jointly and individually contribute to the development and diffusion of new technologies and which provides the framework within which governments form and implement policies to influence the innovation process" (OECD, 1998b). De overheid heeft in deze visie een rol om systeemimperfecties op te heffen, zoals een stroeve interactie tussen de actoren. De innovatiesysteem benadering staat momenteel volop in de belangstelling en wordt in OECD-verband veelvuldig toegepast om het innovatievermogen van landen te analyseren.

3.5.2 Implicaties voor industriebeleid

Met betrekking tot de rol die de overheid krijgt toegekend in de moderne 'firm competing firm' benaderingen kan gesteld worden dat zij een duidelijke rol speelt bij het realiseren van een voldoende mate van 'competitiveness'. De concurrentiekracht is weliswaar het resultaat van een voortdurende interactie van het bedrijf met zijn omgeving, maar de overheid dient te zorgen voor de juiste omgevingsfactoren om op die manier een verbetering van het concurrentievermogen mogelijk te maken. De mate waarin dit mogelijk is echter afhankelijk van de levenscyclusfase waarin technologieën, bedrijfstakken en nationale instituties zich bevinden (Nelson, 1995).

Hoewel het bedrijfsleven zelf verantwoordelijk is voor het concurrentievermogen, is dus wel degelijk een rol voor de overheid weggelegd. Overheidsingrijpen kan onder andere nodig zijn om de potentieel sterke punten van een economie verder te versterken (Porter) of om imperfecties in het systeem te corrigeren die de totstandkoming van innovaties hinderen (Nelson, Lundvall). Hierbij kan gedacht worden aan imperfecties veroorzaakt door het publieke goed karakter van kennis (Van de Klundert, 1997). Wanneer bedrijven zich hierdoor de door hun nieuw verworven kennis moeilijk kunnen toe-eigenen, bestaat het gevaar dat de innovativiteit tekortschiet. De overheid kan dit voorkomen door zogenaamde intellectuele eigendomsrechten ('Intellectual Property Rights' = IPR) in het leven te roepen. Een dergelijke bescherming van kennis met behulp van patenten en copyrights kan het innovatievermogen versterken en daarmee de 'competitiveness' van de economie verbeteren (Porter en Stern, 1999). Strikte handhaving van IPR's door de overheid kan daarnaast voor buitenlandse bedrijven een doorslaggevende reden vormen zich in het betreffende land te vestigen.

De rol van de overheid volgens Porter (1990)

- *"Government's proper role in enhancing national advantage is the reverse of what is often supposed. Many see the government as helper or supporter of industry. Yet many of the ways in which government tries to 'help' can actually hurt a nation's firms in the long run (for example, subsidies, domestic mergers, supporting high levels of cooperation, providing guaranteed government demand, and artificial devaluation of currency). These sorts of policies mean that firms will fail to take the steps necessary to create sustainable competitive advantage and will slow the upgrading of the economy. (...) Government's proper role is as a pusher and challenger." (p. 681)*
- *"Government policy towards industry must recognize that the 'diamond' is a system, which makes policies in many areas interdependent. The weakest link constrains the development of an economy, so that progress is needed on each determinant." (p. 682)*
- *"Government should not overstate or overplay its national competitive advantage. If it does, it will create an economy of dependent backwardlooking, and ultimately unsuccessful firms. At the same time, government must recognize those areas in which it has a legitimate influence in creating the conditions for economic performance." (p. 682)*

Tevens kan de overheid een nuttige rol vervullen bij het verstevigen van de verbindingen tussen de actoren in een economie (Piore en Sabel, Best). In tegenstelling tot de in paragraaf 3.4.2 beschreven vorm van industriebeleid wordt de rol van de overheid nu in veel sterkere mate beperkt tot het realiseren van een faciliterende en uitdagende omgeving waarbinnen het bedrijfsleven zichzelf zal moeten zien te redden. Voor een overheid die met behulp van actief interveniërend beleid bepaalde van strategisch belang geachte sectoren voor de nationale economie tracht te behouden is in deze stroming geen plaats. Industrieën die onvoldoende levensvatbaar blijken te zijn, zullen uiteindelijk gesaneerd moeten worden.

3.6 Gesignaleerde kennislacunes

In steeds sterkere mate blijkt industrie- en dienstenbeleid gericht te zijn op wat 'versterking van de competitiviteit' genoemd wordt. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de verschillende manieren waarop binnen de economische literatuur invulling gegeven wordt aan het begrip 'competitiviteit'. Voor de vormgeving van het industriebeleid is het allereerst van belang de vraag te beantwoorden welke factoren het meest van invloed zijn op het concurrentievermogen. Speelden in het verleden exogene comparatieve voordelen een overheersende rol, tegenwoordig is de heersende opvatting dat dit nog slechts het geval is wanneer het gaat om de massaproductie van min of meer homogene goederen. Over het algemeen spitst concurrentie zich heden ten dage toe op endogene bepaalde competitieve voordelen. Deze voordelen worden door bedrijven gecreëerd en industriebeleid zal daar ook op gericht moeten zijn. Dit kan in principe op een tweetal manieren. Allereerst is het voor de overheid mogelijk op een actieve manier bedrijven te ondersteunen om op die manier het concurrentievermogen te verbeteren. Voorstanders van dit type industriebeleid baseren zich op de omstreden gedachte dat bepaalde - voornamelijk technologisch hoogwaardige - sectoren essentieel zijn voor het realiseren van een duurzame economische groei. Een tweede min of meer wel algemeen aanvaarde opvatting luidt dat de rol van de overheid zich dient te beperken tot een rol op de achtergrond waarbij zij door middel van een uitdagend en

voorwaardenscheppend beleid een omgeving creëert die bedrijven in staat stelt hun 'competitiveness' te verbeteren.

Er kunnen met betrekking tot het debat over 'competitiveness' een aantal kennislacunes gesignaleerd worden. Allereerst blijkt dat empirische toetsing van de in paragraaf 3.3.3 beschreven evolutionair georiënteerde theorieën - die het belang van competitieve voordelen benadrukken - beperkt is. Beschrijving, theorie en empirie lopen in deze benadering nog teveel door elkaar heen, zodat tot op heden slechts sprake is van casestudies. Een tweede kennislacune heeft betrekking op het toenemende belang van de commerciële dienstensector voor de economie. Aangezien diensten andere kenmerken bezitten dan goederen - zo zijn diensten in tegenstelling tot fysieke goederen onder andere niet-tastbaar en is consumptie over het algemeen gebonden aan tijd en plaats (zie bijvoorbeeld Elfring, 1997) - ontstaat de vraag of deze ontwikkeling aanleiding geeft tot een andere invulling van het industriebeleid. In de economische literatuur wordt hier echter bijna geen aandacht aan besteed. Bij beantwoording van deze vraag zal overigens rekening gehouden moeten worden met de steeds sterkere verwevenheid tussen industrie en diensten, aangezien veel dienstverlenende bedrijven activiteiten ten behoeve van de industrie ontplooiën. Industriële en dienstverlenende bedrijven zijn inmiddels dan ook sterk afhankelijk van elkaars economische activiteiten (Ministerie van Economische Zaken, 1999a). Een derde lacune tenslotte betreft de diffusie van kennis. Vaak wordt binnen de economische literatuur de nadruk gelegd op het innoverend vermogen ter versterking van de 'competitiveness', terwijl onvoldoende aandacht bestaat voor de diffusie van nieuw verworven kennis. Wanneer kennis wel ontwikkeld wordt, maar er daarna niet in slaagt zich door de economie te verspreiden blijven veel van de mogelijkheden onbenut en kan een rol weggelegd zijn voor industriebeleid. Beantwoording van de in onderstaande box geformuleerde vragen is dan ook noodzakelijk om tot een goed antwoord te komen op de vraag wat 'competitiveness' nu eigenlijk is en op welke manier industriebeleid kan bijdragen aan versterking ervan.

Voorbeelden van concrete vervolgvragen

- In hoeverre worden de evolutionaire georiënteerde benaderingen, die een meer dynamische invulling van het begrip concurrentievermogen mogelijk maken, ondersteund door de empirie?
- Zou het toenemend belang van de commerciële dienstensector tot een andere vormgeving van het industrie- en dienstenbeleid moeten leiden en zo ja, hoe?
- Welke consequenties heeft de steeds sterkere verwevenheid tussen industrie en diensten voor het te voeren industrie- en dienstenbeleid?
- In welke mate dient het industrie- en dienstenbeleid een rol te spelen bij het verbeteren van de diffusie van nieuw verworven kennis?

4. Onderscheidende karakter van industriebeleid

4.1 Inleiding

De overheid staat een scala van instrumenten ter beschikking om haar beleid gericht op versterking van de industrie en dienstensector vorm te geven. Veel van dit overheidsbeleid bezit een reikwijdte die groter is dan enkel de industrie. Voorbeelden hiervan zijn monetair beleid, fiscaal beleid en onderwijsbeleid. In dit hoofdstuk wordt nagegaan op welke mogelijke manieren industriebeleid zich kan onderscheiden van deze andere beleidsvormen. Nadat in paragraaf 4.2 aandacht is besteed aan de reikwijdte van industriebeleid komt in de daarop volgende paragraaf de grondslag van industriebeleid aan de orde. Paragraaf 4.4 bespreekt vervolgens een zestal vormen van industriebeleid gericht op het corrigeren van een falend marktmechanisme, waarna in paragraaf 4.5 kort stil gestaan wordt bij de mogelijkheid dat industriebeleid in sommige gevallen een soort interventierol krijgt toebedeeld. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf waarin het signaleren van kennislacunes centraal staat.

4.2 Reikwijdte industriebeleid

Naast de mogelijkheid dat industriebeleid zich op een duidelijke manier onderscheidt van meer algemene vormen van overheidsbeleid is het ook mogelijk dat industriebeleid een voorwaardenscheppend karakter bezit en vanuit dit oogpunt gezien opgevat kan worden als al het overheidsbeleid dat direct of indirect de industriële ontwikkeling beïnvloedt. Zo stelt bijvoorbeeld Dongs (1980, blz. 189) dat industriebeleid *"... all government actions which affect industry ..."* omvat. Gevolg van deze ruime definitie van industriebeleid is dat een term ontstaat waartoe in principe iedere vorm van overheidsbeleid gerekend kan worden. Vanwege de praktische onbruikbaarheid van een dusdanig brede definitie zijn door verschillende economen pogingen gedaan de reikwijdte van het begrip industriebeleid verder af te bakenen. Johnson (1984, blz. 7) is bijvoorbeeld van mening dat industriebeleid opgevat dient te worden als *"... a summary term for the activities of governments that are intended to develop or retrench various industries in a national economy in order to maintain global competitiveness."* Een andere bijdrage wordt geleverd door Landesmann (1992), die nadrukkelijk het specifieke karakter van industriebeleid benadrukt. In zijn ogen is enkel sprake van industriebeleid wanneer beleid specifiek gericht is op bepaalde doelgroepen, zoals industrieën, regio's en groepen op de arbeidsmarkt. Een nog strikter afbakening tenslotte wordt gegeven door Chang (1996, blz. 60). Hij definieert industriebeleid als *"... a policy aimed at particular industries (and firms as their components) to achieve the outcomes that are perceived by the state to be efficient for the economy as a whole."* Industriebeleid wordt op deze manier beperkt tot beleid gericht op specifieke industrieën, met als belangrijk voorbehoud dat de baten van dit beleid niet beperkt blijven tot de betrokken industrieën zelf, maar ten goede komen aan de gehele economie.

4.3 Grondslag industriebeleid

Hoewel volgens de brede definitie van industriebeleid bijna iedere vorm van overheidsbeleid tot het industriebeleid gerekend kan worden, bestaat een aantal op economische gronden gebaseerde situaties waarin het onderscheidende karakter van industriebeleid duidelijk naar

voren kan komen. Een belangrijk aspect daarbij is dat met behulp van industriebeleid veelal getracht wordt een specifieke vorm van marktfalen te corrigeren.

4.3.1 Marktfalen

De vier belangrijkste economische oorzaken die ten grondslag liggen aan het bestaan van marktfalen zijn de volgende (zie onder andere Ledyard, 1987; Dietrich, 1992; Parkin en King, 1995; Chang, 1996; CPB, 1997):

1. het bestaan van zogenaamde 'hold-up' problemen;
2. het bestaan van externe effecten;
3. het ontbreken van voldoende concurrentie;
4. het bestaan van informatieproblemen.

Naast bovenstaande argumenten kunnen ook nog andere bronnen van marktimperfecties genoemd worden. Zo wijst het Ministerie van Economische Zaken in de meest recente industriebrief op marktverstoringen veroorzaakt door strategisch gedrag van nationale en internationale overheden (Ministerie van Economische Zaken, 1999a). Een recent voorbeeld hiervan is de beslissing van de Minister van Economische Zaken om uit oogpunt van een internationaal 'level playing field' (= 'matching') het budget voor de 'Generieke steun voor de zeescheepsnieuwbouw' zowel in 1999 als in 2000 met 15 miljoen gulden te verhogen (Ministerie van Economische Zaken, 1999b). Andere Europese lidstaten hebben namelijk in reactie op negatieve marktontwikkelingen hun steun geïntensiveerd, met als gevolg dat de Nederlandse werven in een achterstandpositie terecht dreigen te komen. Het is echter twijfelachtig of het bestaan van een 'unlevel playing field' als zelfstandig argument voor industriebeleid kan dienen. De economische literatuur geeft aan dat het in dit verband beter is zich toe te leggen op andere producten dan mee te strijden in een 'battle of highest subsidy' (zie Van der Ploeg en Janssen, 1995). Wel kan het zo zijn dat 'matching' van belang is in combinatie met andere argumenten, zoals wanneer sprake is van een significante spin-off naar andere sectoren in de economie.

Ad 1) Hold-up problemen

Wanneer sprake is van investeringen die gekenmerkt worden door een grote mate van 'asset specificity' - dat wil zeggen dat het zeer specifieke karakter van een investering tot gevolg heeft dat alternatieve gebruiksmogelijkheden beperkt zijn en tevens een lagere opbrengst kennen - in combinatie met hoge verzonken kosten kunnen zogenoemde 'hold-up' problemen ontstaan. Als een investeerder namelijk onvoldoende zekerheid geboden wordt zal deze niet bereid zijn geld te steken in een project waarvan na realisatie de alternatieve aanwendingsmogelijkheden gering zijn en dus het gevaar bestaat dat de verzonken kosten niet of slechts gedeeltelijk terugverdiend kunnen worden. In dat geval kunnen investeringen onvoldoende van de grond komen. Deze problemen kunnen soms voorkomen worden door een eenduidig en voldoende gespecificeerd contract tussen investeerder en opdrachtgever op te stellen, zodat op die manier bepaalde noodzakelijke zekerheden geïntroduceerd worden.

Een goed voorbeeld van een situatie waarin de markt vanwege bovenstaande problematiek onvoldoende initiatieven ontplooit ontstaat wanneer sprake is van publieke

goederen. Grote investeringen die betrekking hebben op projecten met als kenmerk dat na realisatie individuele gebruikers (bijna) niet uitgesloten kunnen worden van consumptie (non-exclusiviteit) zullen zonder overheidsbemoeienis niet gerealiseerd worden. Consumenten zullen in dat geval namelijk niet bereid zijn de prijs te betalen zoals die door de markt vastgesteld zou worden. Daarnaast wordt prijsvorming via de markt in het geval van publieke goederen ook bemoeilijkt doordat additioneel gebruik geen of bijna geen extra kosten met zich meebrengt (non-rivaliteit). De marginale kosten van het goed zijn dan nul of zullen nul benaderen. Investeringskosten kunnen als gevolg van deze problemen niet gemakkelijk terugverdiend worden. In dit kader kan onder andere gedacht worden aan de voorziening van fysieke infrastructuur (wegen, bruggen, etc.) of de ontwikkeling van zeer geavanceerde nieuwe technologieën.

Ad 2) Externe effecten

Een tweede situatie waarin de markt niet vanzelfsprekend tot een optimale uitkomst leidt ontstaat wanneer externe effecten bestaan. In het kader van dit onderzoek is sprake van een externaliteit wanneer aan de productie effecten verbonden zijn die niet tot uitdrukking komen in de private kosten en opbrengsten van de producent. Deze beïnvloeding kan zowel positief als negatief van aard zijn. In beide gevallen wijken de private kosten en opbrengsten af van de maatschappelijke kosten en opbrengsten en leidt vrije werking van het marktmechanisme niet tot de gewenste oplossing. Publieke voorziening van goederen waaraan positieve externe effecten verbonden zijn (bijvoorbeeld onderwijs en gezondheidszorg), belastingheffing op activiteiten met negatieve externaliteiten (bijvoorbeeld in het geval van milieuvervuilende productie en consumptie) en subsidieverlening op activiteiten met positieve externe effecten (bijvoorbeeld in het geval van uitstralingseffecten bij onderzoek en ontwikkeling) zijn dan de meest voor de hand liggende voorbeelden van mogelijk overheidsingrijpen (zie bijvoorbeeld Chang, 1996).

Ad 3) Onvoldoende concurrentie

Een derde mogelijke oorzaak voor het bestaan van marktfalen kan het eventueel ontbreken van voldoende concurrentie zijn. Wanneer onvoldoende concurrentie op een markt aanwezig is, is het marktmechanisme veelal niet in staat te komen tot een efficiënte oplossing (zie bijvoorbeeld Scherer en Ross, 1990). Schaalvoordelen, natuurlijke monopolies en/of collusie tussen bestaande aanbieders kunnen er de oorzaak van zijn dat marktpartijen een bepaalde vorm van marktmacht bezitten die er voor zorgt dat producenten in de vorm van monopoliewinsten een deel van het consumentensurplus (dat wil zeggen het verschil tussen de marktprijs en de maximale prijs die consumenten bereid zijn te betalen) kunnen innen. Daarnaast kan tegelijkertijd een welvaartsverlies optreden doordat een ander deel van het consumentensurplus 'in het niets' verdwijnt; het zogenaamde 'deadweight loss' (George et al., 1992).

Net als bij de voorziening van publieke goederen lijkt ook nu overheidsingrijpen in het marktmechanisme gerechtvaardigd. Regulering van markten waarop onvoldoende geconcentreerd kan worden (zoals in het geval van natuurlijke monopolies) of juist deregulering van markten waarop in principe meer marktwerking mogelijk is zijn dan de meest logische maatregelen.

Ad 4) Informatieproblemen

Tenslotte is het ook mogelijk dat de markt faalt ten gevolge van het bestaan van informatieproblemen. Een goed werkende markt vereist namelijk voldoende informatie waarop marktpartijen hun beslissingen kunnen baseren. Wanneer deze benodigde informatie in onvoldoende mate beschikbaar is kan onzekerheid ontstaan. Bedrijven zijn dan bijvoorbeeld niet in staat de toepassingsmogelijkheden en potentiële baten van nieuwe technieken en organisatievormen goed in te schatten (Dietrich, 1992), wat vervolgens kan leiden tot een gebrekkige diffusie van kennis. Naast de onvoldoende beschikbaarheid van informatie kan ook een ongelijke verdeling van informatie leiden tot het falen van de markt. Met name op markten waar risico een grote rol speelt kan dan namelijk sprake zijn van risicoselectie, waardoor in het uiterste geval het totstandkomen van transacties op de markt verhinderd wordt (zie voor een goede bespreking hiervan Douma en Schreuder, 1992).

Wanneer van dusdanige informatieproblemen sprake is dat vrije werking van het marktmechanisme tot inefficiënte en ongewenste oplossingen leidt, kan de overheid met behulp van aanvullend beleid pogen de vrije beschikbaarheid van informatie te bevorderen (bijvoorbeeld door kwaliteitscertificering). Wanneer dat onvoldoende resultaat oplevert, zou de overheid vervolgens kunnen besluiten een sterkere coördinerende rol te gaan vervullen.

4.3.2 Overheidsfalen

Wanneer de markt faalt lijkt een corrigerende rol van de overheid dus voor de hand te liggen. Echter, ook overheidsoptreden heeft niet zonder problemen te zijn. Deze potentiële problemen spitsen zich toe op een tweetal terreinen, te weten de beperkte beschikbaarheid van informatie bij de overheid en de problematiek verbonden aan de besluitvorming binnen de overheid. Dit brengt in bepaalde gevallen de vraag met zich mee of de voordelen van overheidsingrijpen gericht op het corrigeren van marktfalen opwegen tegen de kosten die dit met zich meebrengt. Overheidsingrijpen in het marktmechanisme is echter niet per definitie ongewenst. Ondanks het feit dat kosten zijn verbonden aan overheidsinterventie kan dit namelijk toch wel degelijk positieve effecten met zich meebrengen. Om het geschetste dilemma op te lossen is echter meer inzicht nodig in met name de verhouding van de kosten verbonden aan het falen van de markt en de kosten verbonden aan het corrigeren hiervan.

Informatieproblemen

Om op een goede en verantwoorde wijze markimperfecties te corrigeren is in grote mate informatie nodig. De overheid zal in eerste instantie echter veelal niet over alle benodigde informatie beschikken. Hierdoor zal actief informatie verzameld en bewerkt moeten worden en dit brengt kosten met zich mee. Daarnaast kan tevens sprake zijn van een informatieasymmetrie. Een ongelijke verdeling van informatie kan zich op een tweetal verschillende terreinen voordoen. Ten eerste is dat binnen de overheid zelf (bijvoorbeeld met betrekking tot de relatie besluitvormers en uitvoerende ambtenaren), maar het is ook mogelijk dat een informatieasymmetrie bestaat tussen de overheid in het algemeen en de specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld de industrie) waarop het overheidsbeleid uiteindelijk gericht is. Gevolg van deze principaal-agent problematiek is dat de overheid zonder

aanvullende maatregelen in bepaalde gevallen niet in staat zal zijn haar beleid effectief te implementeren (Chang, 1996).

Net als bij de problematiek met betrekking tot de schaarse beschikbaarheid van informatie brengen ook de problemen verbonden aan het bestaan van informatieasymmetrie kosten met zich mee. Overigens moet opgemerkt worden dat de hierboven aangestipte problemen niet alleen betrekking hebben op de overheid. Iedere organisatie van enige omvang krijgt bij de besluitvorming en uitvoering van eenmaal genomen besluiten met deze zaken te maken.

Besluitvorming binnen de overheid

Zelfs wanneer de overheid echter over alle informatie zou beschikken die nodig is om op een goede manier in te grijpen in het marktproces, wil dit niet zeggen dat per definitie de juiste oplossing gerealiseerd wordt. Niet alleen is de overheid tot op zekere hoogte autonoom en dus in staat haar eigen doelstellingen na te streven (zie bijvoorbeeld Findlay, 1990), ook kan de overheid blootstaan aan de pogingen van belangengroepen om het overheidsbeleid in de door hun gewenste richting om te buigen (zie bijvoorbeeld Stigler, 1975). Achterliggende gedachte bij deze laatste opvatting is dat de maatschappij niet homogeen is, maar bestaat uit een verzameling groepen die met elkaar strijden om de gunst van de overheid. Dit kan onder andere leiden tot de situatie waarin bedrijven niet langer binnen het marktproces met behulp van bijvoorbeeld innovaties op zoek gaan naar tijdelijke monopolieposities, maar in plaats daarvan lobbyen bij de overheid om op die manier te proberen een kunstmatige machtspositie met bijbehorend surplus te creëren. Dit wordt ook wel 'rent seeking' genoemd. Een derde en laatste reden die er voor kan zorgen dat de overheid niet per definitie in het belang van de samenleving handelt ontstaat wanneer ambtenaren voornamelijk streven naar maximalisatie van hun budget om op die manier macht en aanzien te verwerven (Niskanen, 1973). Het publieke belang raakt dan onderschikt aan het eigen belang.

Op basis van bovenstaande problematiek mag echter niet worden geconcludeerd dat de overheid slechts enkel uit eigen belang handelt (Chang, 1996). Zo kan onder andere de mogelijke dreiging van een machtsovername (bijvoorbeeld door middel van verkiezingen) er zorg voor dragen dat niet onvoorwaardelijk gestreefd wordt naar maximalisatie van budgetten of belastingopbrengsten, maar dat de overheid ook nadrukkelijk rekening houdt met de wensen en belangen van de samenleving als geheel.

4.4 Mogelijke vormen van industriebeleid

In paragraaf 4.2 bleek dat industriebeleid op verschillende manieren vormgegeven kan worden. Zo kan bijvoorbeeld sprake zijn van beleid dat voornamelijk voorwaardenscheppend van karakter is. Wanneer echter meer gebruik wordt gemaakt van specifieke instrumenten zal het industriebeleid minder algemeen van karakter zijn. In deze paragraaf worden een zevental mogelijke vormen van industriebeleid gericht op het corrigeren van specifieke vormen van marktfalen beschreven (zie tabel 4.1)¹², waarbij het onderscheidende karakter van industriebeleid in toenemende mate naar voren zal komen.

¹² Het falen van de markt ten gevolge van een gebrek aan concurrentie behoort primair tot het aandachtsveld van het marktwerkingbeleid en is derhalve niet in deze tabel opgenomen.

Tabel 4.1: Mogelijke instrumenten met achterliggende vorm(en) van marktfalen¹³

Beleid gericht op:	Hold-up problemen	Externe effecten	Informatie-problemen
Technologie	X	X	X
Infrastructuur	X		
Clustervorming		X	X
'Picking winners'		X	X
'Infant industries'	X	X	X
Financieringsproblemen	X	X	X

Elk van de in de bovenstaande tabel genoemde beleidsvormen valt - weliswaar in verschillende mate - terug te voeren op het corrigeren van specifieke vormen van marktfalen. Zo is bijvoorbeeld het bestaan van beleid gericht op de ontwikkeling en toepassing van nieuwe kennis en technologieën (technologiebeleid) voornamelijk terug te voeren op het feit dat kennis gekenmerkt wordt door een collectief goed karakter, positieve externe effecten bezit en informatieproblemen ondervindt waardoor vrije werking van het marktmechanisme niet tot de optimale oplossing leidt. Daarnaast kan technologiebeleid gericht op grote technologische projecten in staat zijn eventuele hold-up problemen op te lossen. Ook bij grote infrastructurele projecten kunnen zich hold-up problemen voordoen. In combinatie met mogelijke netwerkexternaliteiten kan dit ervoor zorgen dat bij de realisering van infrastructurele projecten een rol voor industriebeleid weggelegd is. Een andere situatie waarbij industriebeleid mogelijk de nadelige gevolgen van marktfalen kan corrigeren is wanneer ten gevolge van informatieproblemen kansen en mogelijkheden van startende bedrijven onvoldoende ingeschat kunnen worden. Zeker wanneer positieve externe effecten verbonden zijn aan de nieuwe activiteiten ontstaat in dat geval een ongewenste situatie.

4.4.1 Technologiebeleid

De laatste jaren wordt aan het belang van kennis, in de breedste zin van het woord, voor onze economie een steeds grotere waarde toegekend. Zo stelt de ongeveer vier jaar geleden door het Ministerie van Economische Zaken uitgegeven nota 'Kennis in beweging' (1995, blz. 27): *"Een economie die op het terrein van kennis en kunde onvoldoende presteert komt zichzelf tegen. Niet vandaag, misschien niet morgen. De afrekening is onvermijdelijk en komt, gezien de versnelling in de mondiale technologische ontwikkelingen, sneller dan in het verleden"*. De kennismarkt is echter in hoge mate imperfect; vrije werking van het

¹³ Deze classificatie van industriebeleid gericht op het corrigeren van marktfalen vertoont gelijkenis met het min of meer tegelijkertijd totstandgekomen schema in de al eerder genoemde Industriebrief (Ministerie van Economische Zaken, 1999a, blz. 11). Wel wordt in ons onderzoek meer aangesloten bij de economische terminologie waardoor de accenten soms anders liggen.

marktmechanisme leidt niet tot een optimaal niveau van onderzoek en ontwikkeling van nieuwe kennis. Niet alleen bezit kennis de kenmerken van een publiek goed, ook is bij de ontwikkeling en toepassing van nieuwe kennis sprake van positieve externe effecten, bestaan zogenaamde 'economies of scale and scope' die een bundeling van krachten wenselijk maken, treden informatieproblemen op en kan tevens sprake zijn van hold-up problemen en imperfecties op complementaire markten zoals de kapitaalmarkt (zie onder andere Van Dijk en Van Hulst, 1988; Dankbaar et al., 1991; Van Damme, 1995). In een vorig jaar verschenen artikel geeft Jacobs (1998) aan dat deze argumenten voor overheidsinterventie niets aan actualiteit hebben verloren. Wel merkt hij op dat het belangrijk is aandacht te besteden aan de organisatorische inbedding van het beleid. Naast de 'waaromvraag' is ook de 'hoevraag' van groot belang. Kumpe (1998) gaat zelfs zover dat hij voorstelt alleen nog subsidies te verstrekken als de aanvrager vooraf goed over de organisatorisch inbedding heeft nagedacht. In het Nederlandse industrie- en dienstenbeleid krijgen deze niet-technische aspecten van innovatie steeds meer aandacht. Zo wordt in de Industriebrief aangegeven dat nagegaan zal worden in hoeverre het bestaande technologie-instrumentarium nog past bij de veranderende marktomstandigheden en dat daarbij onder meer aandacht zal worden besteed de niet-technische aspecten van innovaties (Ministerie van Economische Zaken, 1999a).

Gezien het belang van kennis in de moderne economie lijken deze problemen ervoor te zorgen dat voor de overheid een belangrijke rol op deze markt weggelegd is. Deze rol zal zich echter niet moeten beperken tot enkel de ontwikkeling van kennis, nadrukkelijk zal ook aandacht geschonken moeten worden aan de diffusie ervan. Het vermogen om te kunnen profiteren van elders ontwikkelde nieuwe kennis is namelijk een belangrijke factor voor vernieuwing en versterking van de concurrentiekracht (zie bijvoorbeeld Roelandt et al., 1996). Steeds zal echter bij beantwoording van de vraag of overheidsingrijpen nu daadwerkelijk gewenst is de afweging tussen de sociale kosten die samenhangen met het optreden van marktfalen en de sociale kosten verbonden aan het voeren van technologiebeleid centraal moeten staan (Dankbaar et al., 1991). Gegeven het feit dat met name op het gebied van onderzoek en ontwikkeling sprake is van marktfalen, zal industriebeleid gebaseerd op het bestaan van marktfalen voornamelijk gericht zijn op het stimuleren van technologische ontwikkeling. Gevolg is dat mede hierdoor het onderscheid tussen technologie- en industriebeleid steeds meer vervaagt (zie bijvoorbeeld Tyson, 1992).

Een ander punt dat de aandacht van de overheid verdient is het feit dat innoverende bedrijven in Nederland met een tekort aan gekwalificeerd (technisch) personeel te maken hebben. Aangezien kennis van het eigen personeel de belangrijkste bron van product- en procesvernieuwing vormt brengt dit problemen met zich mee (CBS, 1998). Training en scholing van de aanwezige personeelsleden is dan ook een voortdurend punt van aandacht voor bedrijven die voorop willen blijven lopen. Om deze reden stimuleert de overheid langs verschillende wegen de investeringen in bedrijfs- en beroepsopleidingen (Ministerie van Economische Zaken, 1999a).

4.4.2 Realiseren infrastructuur

Een tweede terrein waar voldoende redenen lijken te bestaan voor de overheid om op basis van het een falend marktmechanisme in te grijpen in het marktproces is de fysieke en technologische infrastructuur. Veelal is namelijk sprake van investeringen die gekenmerkt

worden door een hoge mate van 'asset specificity', waardoor gezien het publieke goed karakter van infrastructuur 'hold-up' problemen kunnen ontstaan. Gebruik van infrastructuur is immers over het algemeen niet-rivaliserend en uitsluiting van individuele gebruikers blijkt in de praktijk problematisch, zodat de hoge investeringskosten niet zonder meer op de gebruikers verhaald kunnen worden. Met betrekking tot dit laatste kan opgemerkt worden dat individuele gebruikers in principe weliswaar door middel van een heffing uitgesloten kunnen worden van gebruik, maar dat in de praktijk veelal sprake is van dusdanige hoge uitsluitingskosten dat voorziening door de overheid wenselijk is (Cornelisse et al., 1994).

Een goede infrastructuur is van grote invloed op het vestigingsklimaat voor bedrijven en derhalve dus aandachtspunt van industriebeleid (zie bijvoorbeeld Ministerie van Economische Zaken, 1999a). Het gaat hierbij niet alleen om transportverbindingen, maar in steeds sterkere mate ook om de kwaliteit van de elektronische infrastructuur.¹⁴ Een goed voorbeeld van versterking van de technologische infrastructuur betreft het zogenaamde HPCN-project ('High Performance Computing & Networking'), een innovatief project dat de overheid in samenwerking met de industrie uitvoert. Voor de toekomst zal veel afhangen van het vernieuwingsvermogen van de industrie zelf, maar tevens kan de overheid met behulp van bijvoorbeeld een innovatief aanbestedingsbeleid een bijdrage leveren aan de totstandkoming van noodzakelijke vernieuwingen op dit gebied.

4.4.3 Clustervorming

Wanneer private partijen onvoldoende gebruik maken van de aan samenwerking verbonden voordelen is coördinatie door de overheid een mogelijkheid. Externe effecten en informatieproblemen kunnen er namelijk voor zorgen dat de private kosten verbonden aan samenwerking tussen private marktpartijen niet opwegen tegen de private opbrengsten, terwijl dit vanuit maatschappelijk perspectief wel zo is. De overheid kan dan met behulp van actief beleid pogen de gewenste mate van clustering tot stand te brengen.

Steeds vaker wordt grote waarde gehecht aan samenwerking van verschillende bedrijven in clusters om op die manier de 'competitiveness' te bevorderen (zie met name Porter, 1990). Vooral op het gebied van innovativiteit zal samenwerking binnen clusters naar verwachting een positieve uitwerking hebben (zie bijvoorbeeld Ministerie van Economische Zaken, 1997). Op deze manier kunnen namelijk risico's gedeeld worden en kan ook optimaal geprofiteerd worden van mogelijke schaalvoordelen. De meeste clusters ontstaan spontaan via de markt. De rol voor de overheid beperkt zich dan tot het meer op de achtergrond zorgen voor de juiste randvoorwaarden waarbinnen private partijen in staat zijn optimaal te profiteren van de voordelen die samenwerking hen biedt (Porter, 1990). Niet altijd echter zullen partijen elkaar min of meer automatisch vinden, overheidsbemoeienis kan dan gewenst zijn. Ten eerste zorgen bepaalde marktimperfecties - zoals het bestaan van informatieproblemen - ervoor dat clustervorming zich niet spontaan en zonder bemoeienis van de overheid voltrekt. Daarnaast kan overheidsinspanning gewenst zijn vanwege de positieve externe effecten verbonden aan samenwerking in clusters, in het bijzonder op het gebied van onderzoek en ontwikkeling van nieuwe kennis. Tevens kan bij stimulering van

¹⁴ Overigens komt het grootste deel van de industriële steunuitgaven in Spanje ten goede aan de staalindustrie. In de periode 1995-1997 kwam jaarlijks gemiddeld maar liefst 35% van de totale steunuitgaven bestemd voor de industrie ten goede aan deze sector (EC, 1999).

clustervorming door de overheid ook de wens bepaalde hoogwaardige bedrijvigheid binnen een land te verankeren een rol spelen.

Wanneer bovengenoemde problemen zich in de praktijk voordoen kan de overheid met behulp van specifiek beleid pogen de gewenste clusters alsnog te realiseren. De overheid dient er dan voor te zorgen dat patstellingen tussen marktpartijen doorbroken worden (Nootboom, 1993). Dit kan op een aantal verschillende manieren. Zo kan de overheid bijvoorbeeld zelf als veeleisende vrager optreden om op die manier bedrijven min of meer te dwingen met behulp van samenwerking tot een oplossing te komen. De aanbesteding van publieke werken kan door de overheid op een dusdanige manier worden ingericht dat het de betrokken partijen prikkelt tot innovatie en samenwerking in de hand werkt. De overheid stelt dan hoge prestatie-eisen, maar laat de precieze invulling over aan de uitvoerende marktpartijen. Dit wordt ook wel innovatief aanbesteden genoemd (zie bijvoorbeeld Dijkgraaf et al., 1999). Daarnaast kan de overheid ook meer als intermediair optreden, om op die manier marktpartijen de juiste informatie te verschaffen en daadwerkelijk bij elkaar te brengen. Zo ziet bijvoorbeeld Wassenberg (1993) voor de overheid nadrukkelijk een rol als 'courtagestaat' weggelegd. De overheid treedt dan vooral op als makelaar in een economie van netwerken. Industriebeleid dient in zijn ogen op twee min of meer algemene principes gebaseerd te zijn. Ten eerste zal de overheid tegendraadse interesses moeten mobiliseren, waarna deze vervolgens in clusters bijeengebracht kunnen worden. Overigens stellen Jacobs en De Man (1995) dat de aandacht van de overheid zich hierbij niet eenzijdig moet richten op het tot stand brengen van nieuwe netwerken, maar dat ook nadrukkelijk aandacht geschonken zal moeten worden aan versterking van bestaande clusters gebaseerd op traditioneel sterke punten van de economie. Beide beleidsvormen sluiten elkaar overigens niet uit; eerder is volgens deze auteurs het tegendeel het geval.

4.4.4 'Picking winners'

Naast het meer op de achtergrond corrigeren van marktfalen en het coördineren van economische beslissingen kan de overheid ook besluiten een meer actief industriebeleid te voeren. Industrie- en dienstenbeleid zou dan gericht kunnen zijn op het opstellen van een langetermijnbeleid waarin die bedrijven, sectoren en/of clusters als 'winnaars' worden aangemerkt die als pijlers van de economie beschouwd kunnen worden. Het gaat hierbij dan om veelbelovende industrieën met dusdanige (te verwachten) positieve externe effecten dat industriebeleid gericht op deze sectoren de economische groei duurzaam kan bevorderen (Elsner en Huffschild, 1994). Naast externe effecten die er voor zorgen dat de maatschappelijke kosten en baten uitstijgen boven de private kan ook het bestaan van informatieproblemen tot gevolg hebben dat industriebeleid gericht op het aanwijzen en steunen van deze 'winnaars' wenselijk is. Dit beleid kan zowel direct als indirect van aard zijn (Porter, 1990). Wanneer het selecteren en steunen van specifieke sectoren, bedrijven en/of clusters een indirect karakter bezit kan de overheid onder andere gebruik maken van haar mogelijkheden tot het schrijven van 'white papers' of investeren in bepaalde gespecialiseerde onderwijsinstellingen. Als daarentegen sprake is van daadwerkelijke interventies door de overheid in de vorm van subsidieverlening of protectionisme wordt direct ingegrepen in het marktproces.

Zoals in hoofdstuk 3 reeds aangegeven werd zijn verschillende economen van mening dat met name de technologisch hoogwaardige sectoren van de economie dusdanige spillover effecten met zich meebrengen dat deze essentieel zijn voor het realiseren van een duurzame economische groei.¹⁵ Industriebeleid zal in dat geval dan ook in sterke mate op behoud en ontwikkeling van deze sectoren gericht moeten zijn (zie bijvoorbeeld Magaziner en Reich, 1983; Thurow, 1992; Tyson, 1992). Hoewel erkend wordt dat aan deze vorm van industriebeleid risico's verbonden zijn, zorgen die er volgens deze auteurs niet voor dat het steunen van specifieke industrieën per definitie achterwege gelaten moet worden ten faveure van meer generiek beleid. Tyson merkt bijvoorbeeld op dat noch publieke noch private investeerders altijd en immer de goede keuzes zullen maken, maar dat dat niet betekent dat de overheid zich dus afzijdig moet houden. Wel zorgt deze onzekerheid er volgens haar voor dat *"... a relatively cautious approach to industrial policy, one that limits sector specific measures to a few technologies or industries that can be characterized as strategic in the military and/or the economic sense ..."* gewenst is (Tyson, 1992, blz. 295).

Naast voorstanders zijn binnen de economische wetenschap ook tegenstanders van dit type beleid te vinden. Zo stelt bijvoorbeeld Porter dat slechts onder bepaalde strikte voorwaarden het 'wedden op winnende paarden' baten kan opleveren (Porter, 1990, blz. 675): *"Direct targeting is only likely to succeed during the stage when a nation has investment driven national advantage."* Beleid bestaande uit aanhoudende subsidies, protectionisme in combinatie met een gebrek aan binnenlandse concurrentie en steunaankopen van binnenlandse producten door de nationale overheid zal volgens Porter op termijn altijd falen. Ook Nelson (1999) ziet niet veel in het selecteren van potentiële winnaars door de overheid, want zo stelt hij (blz. 16): *"Policies that presume that technology and industry will follow a particular track are highly to bet on the wrong one."*

Ook verschillende Nederlandse economen hebben in het recente verleden industriebeleid met als uitgangspunt het selecteren van kansrijke ondernemingen, sectoren en technologieën bekritiseerd (zie bijvoorbeeld De Jong, 1985; Merkelbach, 1993; Van de Klundert, 1993; Schenk, 1998). Het eerste argument dat door tegenstanders van deze vorm van overheidsingrijpen naar voren wordt gebracht is dat de overheid over onvoldoende kennen en kunnen beschikt om zulke ingrijpende beslissingen te nemen. Gevolg hiervan is dat het niet plausibel is dat de overheid beter in staat is groeikansen in te schatten dan de markt. Ten tweede bestaat het risico dat bij de besluitvorming aangaande de te steunen industrieën politieke argumenten de doorslag zullen geven. Op die manier ontstaat de ongewenste situatie dat economische beslissingen verdrongen worden door politieke beslissingen, met als nadelig gevolg dat andere dan economische factoren een doorslaggevende rol zullen spelen in de besluitvorming.

4.4.5 'Infant industry'

Een andere belangrijke reden voor de overheid om mogelijk in te grijpen in het marktproces vormen zogenaamde 'infant industries' (zie bijvoorbeeld Magaziner en Reich, 1983). Wanneer de ontwikkeling van een bepaalde onderneming of bedrijfstak nog in de kinderschoenen staat kan een rol weggelegd zijn voor de overheid om met behulp van

¹⁵ Deze opvatting wordt overigens sterk bekritiseerd door met name Krugman (1994, 1996).

specifiek beleid de groei te vergemakkelijken. Wanneer grote positieve externe effecten verbonden zijn aan startende bedrijven en daarnaast informatieproblemen een goede inschatting van toekomstkansen moeilijk maken kan deze specifieke vorm van industriebeleid vanuit maatschappelijk oogpunt gewenst zijn. Ook kan in dit kader gedacht worden aan projecten die zo groot of risicovol zijn dat zij zonder overheidshulp niet van de grond komen ('hold-up' problemen), omdat de financiële draagkracht bij het betrokken bedrijf ontbreekt of omdat bij mislukking het voortbestaan van de onderneming in gevaar wordt gebracht. Steunverlening door de overheid zal met name gericht zijn op het creëren van een omgeving waarbinnen de 'infant industry' zich optimaal kan ontwikkelen. Zeker wanneer sprake is van zogenaamde 'first mover advantages' is snelle groei gewenst.

In principe kan een drietal argumenten die pleiten voor het voeren van deze vorm van industriebeleid onderscheiden worden (Tomer, 1993). Ten eerste is dat het bestaan van schaalvoordelen. Industriebeleid gericht op bescherming en steunverlening door de overheid zou in dit geval bedrijven eerder in staat stellen te profiteren van de kostenvoordelen die aan het bestaan van schaalvoordelen verbonden zijn. Daarnaast kan ook het bestaan van 'learning by doing' een reden zijn voor overheidsingrijpen. Immers hoe groter de productie op korte termijn, hoe sneller deze leereffecten kunnen optreden. Een derde mogelijke reden voor het steunen van 'infant industries' wordt gevormd door de positieve effecten verbonden aan investeringen in kennis. In eerste instantie betreft dit dan de voordelen voor de betrokken industrie zelf. Wanneer bedrijven direct in de startfase van hun bestaan reeds geconfronteerd worden met een grote mate van concurrentie kunnen deze investeringen onder druk komen te staan met alle negatieve gevolgen van dien. Daarnaast kunnen ook positieve externe effecten in de 'supply chain' een rol spelen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat op het gebied van technologische ontwikkeling dusdanige positieve externe effecten (spillover effecten) bestaan dat overheidssteun aan starters wenselijk is.

Een praktisch voorbeeld van beleid gericht op startende bedrijven is het 'technostartersbeleid' dat onderdeel uitmaakt van het huidige industrie- en dienstenbeleid van het Ministerie van Economische Zaken (Ministerie van Economische Zaken, 1999a). In nauwe samenwerking met bedrijfsleven en kennisinstellingen wordt op marktconforme wijze getracht een goed technostartersklimaat te realiseren. Dit gebeurt door zogenaamde 'Twinning Centres' op te zetten, waarbinnen door een gebundelde inzet van verschillende elementen - expert netwerk, coaching, business partners, optimale faciliteiten, financiering - een specifieke infrastructuur gecreëerd wordt die bestaande knelpunten voor startende ICT-ondernemingen wegneemt.

Kern van de argumenten die ten grondslag liggen aan het 'infant industry' argument is het bestaan van dynamische leereffecten. Met andere woorden, bedrijven of bedrijfstakken die nu nog niet in staat zijn voldoende competitief te zijn zullen na een periode van steunverlening door de overheid wel op eigen benen kunnen staan. Wil echter sprake zijn van geslaagd beleid zal aan de volgende drie voorwaarden voldaan moeten zijn (Meier, 1987). Ten eerste moet sprake zijn van onomkeerbare positieve externe effecten verbonden aan de technologische ontwikkeling. Ten tweede moet het steunbeleid een tijdelijk karakter bezitten. En ten derde, het beleid moet de betrokken industrie in staat stellen een dusdanige reductie in de kosten te realiseren zodat de kosten verbonden aan de in de startfase genoten steun later terugverdiend worden.

Niet iedereen is echter even overtuigd van het belang bepaalde industrieën met behulp van overheidssteun tot volle wasdom te brengen. Nelson (1999) benadrukt bijvoorbeeld dat het slagen of falen van dit type industriebeleid in sterke mate afhangt van de initiatieven die bedrijven zelf ondernemen in reactie op het overheidsbeleid. Over het algemeen wordt deze vorm van industriepolitiek op een drietal punten bekritiseerd (Tomer, 1993). Allereerst, zo wordt gesteld, zal wanneer sprake is van een goed functionerende kapitaalmarkt overheidsingrijpen niet nodig zijn. Het aantrekken van kapitaal om voldoende te kunnen groeien verschilt dan niet van het verkrijgen van andere productiefactoren. Kapitaalverschaffers zijn in dat geval prima in staat risico's af te wegen tegen toekomstige opbrengsten en overheidsingrijpen werkt in dit licht gezien zelfs contraproductief. Wanneer startende bedrijven niet in staat zijn voldoende kapitaal aan te trekken zullen daar voldoende gegronde redenen voor zijn en bezitten deze starters dus geen bestaansrecht. Daarnaast zullen wanneer de gesteunde bedrijven in staat zijn de maatschappelijke opbrengsten van het industriebeleid volledig te internaliseren als winst, steunverlenende maatregelen door de overheid ongewenst zijn. Tot slot kunnen de positieve externe effecten die één van de belangrijkste redenen vormen tot steunverlenend industriebeleid over te gaan niet beperkt blijven tot het eigen land, maar gedeeltelijk wegvloeien over de landsgrenzen heen. De potentiële baten voor de nationale economie kunnen hierdoor aanzienlijk afnemen.

4.4.6 Financieringsproblemen

Wanneer aan een bedrijf in financieringsproblemen positieve externe effecten verbonden zijn, kan het in het algemeen belang zijn om een dergelijk bedrijf te behouden voor de Nederlandse economie. Zo is bijvoorbeeld Nootboom (1993) van mening dat ondersteuning van individuele bedrijven wenselijk is wanneer het sleutelverbindingen in een netwerk van technologie en sectoren betreft. Een goed voorbeeld van een instrument in deze beleidsopvatting is een industriefonds of het betrekken van participatiemaatschappijen in de financiering van zulke 'key linkages'.

Nederland heeft in het verleden diverse malen met wisselend succes gebruik gemaakt van deze vorm van industriebeleid (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1996). Gedacht kan worden aan de steunoperaties gericht op het behoud voor de Nederlandse economie van RSV en Fokker (Aalders et al., 1999), de wedergeboorte van Stork (Maljers, 1998) en de geslaagde herstart van vrachtwagenfabrikant DAF (Wissema, 1993).

Vraagtekens

Wil industriebeleid gericht op de steun aan individuele bedrijven in moeilijkheden succesvol zijn, zal in principe aan twee voorwaarden voldaan moeten worden (De Jong, 1993). Ten eerste zal de betrokken onderneming en sector voldoende perspectief op overleving moeten hebben, zodat de steunverlening een tijdelijk karakter krijgt. Bestaat namelijk geen reële kans op overleving op de lange termijn, dan ligt nadrukkelijk het gevaar op de loer dat de in eerste instantie als tijdelijk bedoelde steunverlening uiteindelijk uitmondt in een bodemloze put die de samenleving - ondanks de wellicht positieve spillovers - opzadelt met een welvaartsverlies. De tweede voorwaarde betreft de beschikbaarheid van voldoende kennis en kunnen bij de overheid om dergelijke interventies op een goede manier te volbrengen. Geld alleen is namelijk niet voldoende, ook goed management om dat geld te besteden aan

activiteiten die toekomst hebben is vereist. Overigens zal in een concrete situatie een toets of aan deze randvoorwaarden voldaan wordt niet eenvoudig uit te voeren zijn.

Deze vorm van industriebeleid is binnen de Nederlandse overheid al enige tijd geen punt van discussie meer. Het Ministerie van Economische Zaken heeft reeds meerdere malen aangegeven de problematiek van individuele bedrijven in moeilijkheden geen zaak van de overheid te vinden (Tweede Kamer der Staten Generaal, 1993; 1997). Slechts in die gevallen waar het betrokken bedrijf een spillfunctie bekleedt in een cluster van hoogwaardige activiteiten die van groot belang zijn voor de economische structuur, uitzicht bestaat op werkelijke continuïteit in de toekomst én naast de overheid ook de natuurlijke marktpartijen van de onderneming (banken, financiële instellingen, aandeelhouders) bereid zijn een substantiële bijdrage te leveren aan het oplossen van de problemen is uitzondering op deze regel mogelijk. Dit kan echter alleen maar gebeuren met inachtneming van de Europese regelgeving op dit gebied. Nu het programma voor de totstandkoming van de interne markt is afgerond en handelsbelemmeringen voor het grootste gedeelte zijn weggenomen ziet de Europese Commissie er namelijk steeds strenger op toe dat steunmaatregelen van lidstaten geen belemmering vormen voor een vrije en eerlijke mededinging binnen de Unie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Economische Zaken, 1997). Steunmaatregelen die door middel van begunstiging van bepaalde ondernemingen of producties de mededinging (dreigen te) vervalsen en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden zijn dan ook - behoudens enkele uitzonderingen¹⁶ - niet toegestaan. De Europese Commissie onderzoekt voortdurend of steunmaatregelen van lidstaten verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt. Is zij van mening dat dit niet geval is, bepaalt de Commissie dat de betrokken staat die steunmaatregel moet opheffen of wijzigen binnen de door haar gestelde termijn.

Conjunctuur en groeicyclus

Nadrukkelijk zal bij beantwoording van de vraag of individuele steun door de overheid wenselijk is ook gekeken moeten worden naar de conjunctuur van het moment en de fase van de groeicyclus waarin de onderneming zich bevindt (De Jong, 1985 en 1993). Op theoretisch niveau bestaat weinig tot geen verschil van mening over de opvatting dat bedrijven actief in een structureel achteruitgaande bedrijfstak gesaneerd en uiteindelijk wellicht gesloten moeten worden. In de praktijk echter, blijkt de uitvoering van zulke ingrijpende beslissingen op grote moeilijkheden te stuiten. Hieraan liggen met name politieke en maatschappelijke factoren ten grondslag.

Door tegenstanders van het financieel steunen van individuele bedrijven in problemen door de overheid wordt vaak als belangrijkste argument aangevoerd dat "*... in neergaande conjunctuur de markteconomie afrekent met bedrijfstakken, waarvan de groeicyclus over het hoogtepunt heen is en die een lage waardecreatie hebben...*" (De Jong, 1985, blz. 236). Overheidsbeleid gericht op het op de been houden van zulke bedrijven brengt in hun ogen dan ook aanzienlijke maatschappelijke kosten met zich mee die lang niet altijd zichtbaar zullen zijn, maar wel degelijk bestaan en (uiteindelijk) ook gevoeld zullen worden. Een

¹⁶ Bijvoorbeeld in het geval van steun ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid bestaat.

mogelijke uitzondering ontstaat wellicht wanneer de nationale conjunctuur zich nog in een neergaande lijn bevindt, terwijl de internationale conjunctuur reeds tekenen van herstel te zien geeft. Overheidssteun zou in dat geval wenselijk kunnen zijn ter overbrugging.

4.5 Industriebeleid als interventiebeleid

Een vorm van industriebeleid die niet direct is terug te voeren op het falen van de markt op zich en derhalve in dit hoofdstuk nog niet aan de orde is geweest betreft het industriebeleid als interventiebeleid. Wanneer op andere (niet-economische) beleidsterreinen onvoldoende aandacht bestaat voor de belangen van de nationale industrie- en dienstensector kan het wenselijk zijn hiervoor op te komen door een goede afweging van verschillende belangen en doelstellingen tot stand te brengen (Elsner en Huffschild, 1994). Het Ministerie van Economische Zaken verwoordde het recentelijk aldus (Ministerie van Economische Zaken, 1999a, blz. 7): *"Het creëren van ruimte voor een succesvolle industriële ontwikkeling in de toekomst is overigens niet alleen een kwestie van economisch beleid. Er zijn ook tal van terechte ambities op andere beleidsterreinen die een grote invloed hebben op de speelruimte voor onze industriële en dienstverlenende bedrijven. (...) Soms kunnen die ambities samengaan (...), maar er kunnen ook spanningen bestaan. Al die verschillende beleidsambities vragen om een evenwichtige en adequate afweging, ook waar het de gevolgen voor onze industriële en dienstverlenende bedrijven betreft."* Overigens kan industriebeleid in dit geval niet langer als vorm van beleid naast andere beleidsvormen gezien worden, aangezien een interventierol besluitvorming op een hoger niveau impliceert (bijvoorbeeld bij de minister).

Een dergelijke afweging van belangen kan onder andere plaatsvinden op het gebied van milieu en economie. Bepaalde beleidsmaatregelen kunnen namelijk vanuit milieuperspectief wenselijk zijn, maar - wanneer regelgeving tussen landen verschilt - tevens voor een ongewenste verslechtering van de concurrentiepositie van internationaal opererende bedrijven zorgen. Een goed voorbeeld hiervan betreft de op 1 januari 1996 op nationaal niveau ingevoerde regulerende energiebelasting (REB). Vanuit concurrentieoverwegingen heeft de REB (vooralsnog) alleen betrekking op het energiegebruik tot een bepaalde bovengrens om de invloed op de energiekosten van grootverbruikers te beperken en hun internationale concurrentiepositie niet aan te tasten.

4.6 Gesignaleerde kennislacunes

Veelal wordt met behulp van industriebeleid getracht specifieke vormen van marktfalen te corrigeren. In dit hoofdstuk is een beschrijving hiervan gegeven. Naast een overzicht van de belangrijkste vormen van industriebeleid is tevens aangegeven welke vormen van marktfalen zij trachten te corrigeren. Vastgesteld werd dat nadrukkelijk rekening gehouden moet worden met het feit dat ingrijpen van de overheid in het marktproces ook kosten met zich kan meebrengen. Steeds zal dan ook een afweging moeten plaatsvinden of de verwachte baten van de door de overheid te corrigeren vormen van marktfalen uitstijgen boven de hieraan verbonden kosten. Met betrekking tot deze afweging is op dit moment echter sprake van een duidelijke kennislacune. Momenteel bestaat onvoldoende inzicht in de manier waarop de effectiviteit en efficiëntie van verschillende vormen van industriebeleid gemeten kan worden. Een tweede meer specifieke kennislacune betreft het technologiebeleid en heeft

betrekking op de niet-technologische aspecten van innovatie. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de organisatorische inbedding van innovaties. Hoewel recentelijk artikelen zijn verschenen die het belang hiervan benadrukken (De Man, 1997; Jacobs, 1998; Kumpe, 1998), bestaat nog teveel onduidelijkheid over de mogelijke rol van industriebeleid op dit terrein.

Daarnaast zouden voor de toekomstige vormgeving van het industriebeleid de factoren achterhaald moeten worden die bepalen welke vorm van industrie- en dienstenbeleid vanuit het perspectief van een duurzame economische ontwikkeling optimaal is. Dit zou dan dienen te gebeuren aan de hand van wat Nelson "... the hallmarks of the Tinbergen approach ..." noemt, bestaande uit "... the construction of a well specified model, careful statistical analysis to pin down the policy-relevant parameters of that model, and drawing of from that analysis guidance for good policy in the arena in question" (Nelson, 1999, blz. 1). Met andere woorden, het verdient aanbeveling op te zoek te gaan naar een goed gespecificeerd econometrisch model aan de hand waarvan een rationele afweging van verschillende vormen industrie- en dienstenbeleid mogelijk wordt. Voor dit complexe beleidsterrein is dat zeker geen eenvoudige opgave, maar wel een noodzakelijke om tot een evenwichtige beleidsafweging te komen en het industriebeleid verder te verfijnen. Met het oog hierop is het ook wenselijk meer inzicht te krijgen in de lessen die met betrekking tot het in dit hoofdstuk besproken instrumentarium uit het verleden getrokken kunnen worden. Met andere woorden, welke factoren maakten de inzet van specifieke beleidsinstrumenten tot een succes en welke juist niet?

Voorbeelden van concrete vervolgvragen

- In welke mate verhouden de kosten van marktfalen zich ten opzichte van de kosten en baten verbonden aan het door overheidsingrijpen corrigeren hiervan en hoe kan de effectiviteit en efficiëntie van verschillende vormen van industriebeleid worden gemeten?
- Welke rol kan het industrie- en dienstenbeleid spelen bij niet-technologische aspecten van innovatie en hoe kan de rol van de overheid hierbij op economisch-theoretische gronden worden gerechtvaardigd?
- In hoeverre is het wenselijk en mogelijk om verschillende vormen van industrie- en dienstenbeleid modelmatig vorm te geven in een model voor de nationale economie teneinde een meer rationele afweging te kunnen maken?
- Welke lessen kunnen met betrekking tot de in dit hoofdstuk besproken vormen van industriebeleid uit het verleden getrokken worden? Met andere woorden, welke factoren maakten de inzet van specifieke beleidsinstrumenten tot een succes en welke juist niet?

5. Lessen?

5.1 Inleiding

Inventarisatie van de huidige beleidspraktijk en de wetenschappelijke kennis die beschikbaar is op het gebied van industrie- en dienstenbeleid heeft geleid tot het signaleren van een aantal kennislacunes. Op basis hiervan kunnen concrete onderzoeksvragen geformuleerd worden die in mogelijke vervolgonderzoeken aan de orde kunnen komen (zie voor een overzicht Bijlage B). Dit hoofdstuk geeft allereerst een samenvatting van de telkens aan het eind van de voorgaande hoofdstukken gesignaleerde 'witte vlekken', waarna in een concluderende paragraaf gepoogd wordt enkele algemene lessen te formuleren.

5.2 Internationale vergelijking

De in hoofdstuk 2 uitgevoerde internationale vergelijking van industriebeleid resulteert in een aantal aanknopingspunten voor verder onderzoek. Allereerst betreft dat de gesignaleerde convergentie van industriebeleid. Wanneer het in officiële beleidsstukken beschreven industriebeleid bekeken wordt blijken de verschillen tussen het Angelsaksische, Rijnlandse en Mediterrane industriebeleid steeds minder pregnant te worden. Deze ontwikkeling in de tijd betreffende de vormgeving van het beleid lijkt er voor te zorgen dat over het algemeen sprake is van (conditionele) convergentie in de richting van een vorm van industriebeleid die een combinatie vormt van het van oorsprong Angelsaksisch georiënteerde, horizontale voorwaardenscheppende beleid en het meer op samenwerking gerichte industriebeleid dat het Rijnlandse model traditioneel kenmerkt. Tevens draagt deze combinatie bepaalde elementen van verticale samenwerking - dat kenmerkend is voor het Mediterrane model - in zich. Onduidelijk is echter in hoeverre deze trend reeds in de praktijk tot uiting komt en zich in de toekomst zal voortzetten.

Een tweede kennislacune - die overigens in sterke mate voortvloeit uit de eerste - heeft betrekking op de vraag in welke mate internationale ontwikkelingen aanpassing van het nationale industriebeleid vereisen en op die manier zullen bijdragen aan de optredende beleidsconvergentie. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de globalisering. Steeds vaker worden landen geconfronteerd met de negatieve gevolgen van bepaalde door buitenlandse overheden genomen industriepolitieke maatregelen. Een (mogelijk) gevolg van deze ontwikkeling is dat bij de vormgeving van het industriebeleid steeds vaker het 'matchen' van buitenlands beleid een belangrijke rol speelt, om op die manier een concurrentienadeel voor het nationale bedrijfsleven te voorkomen. Overigens moet hierbij opgemerkt dat een dergelijk beleid wel economische kosten met zich mee kan brengen. Een andere ontwikkeling die mogelijk gevolgen heeft voor de vormgeving van het industriebeleid betreft de voortschrijdende Europese integratie die ertoe geleid heeft dat de nationale beleidsvrijheid van lidstaten afgenomen is.

Ondanks de geconstateerde beleidsconvergentie en de mogelijkheid dat huidige internationale ontwikkelingen hieraan bijdragen lijkt het niet waarschijnlijk dat uiteindelijk sprake zal zijn van één type industriebeleid dat in alle landen toegepast wordt. Landenspecifieke factoren (zoals historie, traditie en cultuur) en karakteristieken van de nationale economie (zoals structuur, omvang en openheid) zorgen namelijk voor speciale omstandigheden die kunnen resulteren in het bestaan van verschillende typen industriebeleid

(Porter, 1990, blz. 624): *"Good policies in one nation may well be bad policies in another."* Kennis van de achterliggende factoren die bij de vormgeving van industriebeleid van belang zijn is dan ook noodzakelijk om tot een juiste afweging van beleidsmogelijkheden te komen. Het gaat hierbij onder andere om verschillen in culturele achtergrond, geschiedenis en omvang en openheid van de economie. Op dit moment bestaat nog onvoldoende empirisch inzicht in de mate waarin deze landenspecifieke factoren van invloed zijn op de invulling van het nationale industriebeleid en dus is verder onderzoek op dit punt wenselijk. In aanvulling hierop is het interessant te achterhalen in welke mate en op welke aspecten het Nederlandse industriebeleid afwijkt van dat in andere landen die tot het Rijnlandse model gerekend worden.

5.3 Literatuuronderzoek

De in dit onderzoek uitgevoerde analyse van de beschikbare economische literatuur met betrekking tot industriebeleid bestond uit een analyse van het begrip 'competitiveness' en een nadere beschouwing van de mogelijke manieren waarop industriebeleid zich kan onderscheiden van andere beleidsvormen. Beide analyses hebben geresulteerd in aanknopingspunten voor vervolgonderzoek.

5.3.1 Het debat over 'competitiveness'

Uit de internationale vergelijking van industriebeleid blijkt bij de vormgeving van het industriebeleid steeds vaker het begrip 'competitiveness' centraal te staan. Aangezien echter geen eenduidige definitie van dit begrip beschikbaar is wordt in hoofdstuk 3 een overzicht gegeven van de verschillende invullingen die binnen de economische literatuur gevonden kunnen worden. Ook op basis van dit hoofdstuk kan een aantal kennislacunes gesignaleerd worden. Ten eerste blijkt een gebrek aan empirische toetsing van de moderne evolutionair georiënteerde theorieën te bestaan. Binnen deze benadering lopen beschrijving, theorie en beschikbare empirie (nog) in dusdanige mate door elkaar heen dat toetsing zich tot op heden beperkt heeft tot casestudies.

Een tweede punt waar onvoldoende aandacht aan is besteed betreft de eventuele gevolgen van de sterke opkomst van de commerciële dienstensector voor de invulling van het industriebeleid. De economische literatuur op het gebied van 'competitiveness' en het daarop gebaseerde industriebeleid heeft in veel gevallen vooral aandacht voor de 'maakindustrie'. Het toenemend belang van de dienstensector in de hedendaagse economie brengt echter de vraag met zich mee of de bestaande verschillen tussen goederen en diensten aanleiding geven tot een fundamentele aanpassing van het industriebeleid. Beantwoording van deze vraag is op basis van de beschikbare literatuur niet mogelijk. Ditzelfde geldt voor de vraag welke consequenties de steeds sterkere verwevenheid tussen industrie en diensten voor het te voeren industriebeleid heeft.

Tot slot moet opgemerkt worden dat hoewel in steeds sterkere mate het belang van innovaties voor de economie benadrukt wordt, onvoldoende aandacht bestaat voor het belang van de diffusie van nieuwe kennis en de rol die industriebeleid in dat proces zou kunnen vervullen. Versterking van het innoverend vermogen van een economie betekent immers niet per definitie dat nieuw ontwikkelde kennis zich op een snelle en efficiënte wijze

door de economie verspreid. Wanneer sprake is van een gebrekkige diffusie blijven mogelijkheden onbenut en kan een rol weggelegd zijn voor industriebeleid.

5.3.2 Onderscheidende karakter van industriebeleid

Industriebeleid is veelal gericht op het corrigeren van specifieke vormen van marktfalen. Aangezien het ingrijpen van de overheid in het marktproces kosten met zich mee kan brengen zal steeds een afweging moeten plaatsvinden of deze kosten niet uitstijgen boven de te verwachten baten. Op dit moment is echter onvoldoende kennis beschikbaar om tot een dergelijke afweging te komen, aangezien het meten van de efficiëntie en effectiviteit van industriebeleid problematisch is.

Een tweede kennislacune heeft betrekking op de niet-technologische aspecten van innovatie. Momenteel ontbreekt het namelijk aan voldoende inzicht in de mogelijke rol voor industriebeleid op dit terrein. Daarnaast is het wenselijk de factoren te achterhalen die bepalen welke vorm van industrie- en dienstenbeleid vanuit het perspectief van een duurzaam economische ontwikkeling optimaal is. Dit zal dienen te gebeuren door verschillende vormen industrie- en dienstenbeleid modelmatig vorm te geven teneinde een meer rationele afweging mogelijk te maken.

Wanneer de overheid uit hoofde van het industriebeleid besluit in te grijpen in het marktproces staan haar verschillende beleidsinstrumenten ter beschikking, elk met hun eigen voor- en nadelen. In het verleden hebben overheden met wisselend succes gebruik gemaakt van dit instrumentarium. Onderzoek naar succes- en faalfactoren die de inzet van een bepaald instrument in het verleden tot een succes dan wel een mislukking maakten is slechts beperkt beschikbaar. Aanvullend onderzoek is dan ook gewenst, om op die manier optimaal te kunnen profiteren van de lessen die uit het verleden getrokken kunnen worden.

5.4 Concluderend

In een kort tijdbestek het begrip industriebeleid doorgronden om vervolgens een aantal algemene lessen te trekken op basis waarvan aangegeven kan worden welke vormen van industrie- en dienstenbeleid optimaal zijn, is onmogelijk. Het ontstaan en/of verdwijnen van belangrijke industrieën en diensten en het daar omheen gevoerde beleid begrijpen is een uiterst complex vraagstuk, waarbij zowel landen- en bedrijfsspecifieke factoren als ook historische argumenten van wezenlijk belang zijn (zie bijvoorbeeld Nelson, 1999). Deze studie poogt hiertoe een eerste aanzet te geven.

De zoektocht die in het kader van dit onderzoek ondernomen is, voltrok zich langs twee sporen. Het eerste betrof een analyse van het in de praktijk gevoerde industriebeleid in een aantal verschillende landen. Het feit dat in de beleidspraktijk van alledag verschillende opvattingen blijken te bestaan over wat nu feitelijk industriebeleid is, brengt ons op een belangrijk aandachtspunt. Uit een analyse van de binnen de economische wetenschap bestaande literatuur rondom het begrip industriebeleid - het tweede spoor van het onderzoek - blijkt namelijk dat soms polariserende opvattingen bestaan. Tegenover de gedachte dat de overheid een actieve rol moet spelen gericht op de ondersteuning van bepaalde industrieën staat de opvatting dat iedere vorm van activistisch beleid gedoemd is te mislukken waardoor de overheid zich maar beter kan beperken tot het creëren van de juiste randvoorwaarden waarbinnen het marktmechanisme optimaal kan functioneren. Om een gefundeerd antwoord

te kunnen geven op de vraag wanneer sprake is van goed industriebeleid zal - zoals recentelijk ook overtuigend door Nelson (1999) is aangegeven - een minder politieke en meer wetenschappelijke benadering van dit vraagstuk noodzakelijk zijn. Empirisch en historisch besef dienen hierbij belangrijke uitgangspunten te zijn.

Bijlage A. Industriebeleid in een negental OECD-landen

In deze bijlage wordt op hoofdlijnen het bestaande industriebeleid en de beleidsvoornemens op dit terrein in een negental landen geschetst. Daarbij is voornamelijk gebruik gemaakt van gegevens uit OECD-studies (1998a en b). Daarnaast zijn internetpagina's van de voor het industriebeleid verantwoordelijke ministeries in de betrokken landen geraadpleegd.

Wie is verantwoordelijk voor het nationale industriebeleid? (bron: OECD, 1998a)

- Denemarken: Ministry of Business and Industry
- Duitsland: Federal Ministry of Economics and Technology
- Frankrijk: Ministry of Economy, Finance and Industry
- Italië: Ministry of Industry, Commerce and Crafts
- Japan: Ministry of International Trade and Industry
- Spanje: Ministry of Industry and Energy
- Verenigde Staten: Department of Commerce
- Verenigd Koninkrijk: Department of Trade and Industry
- Zweden: Ministry of Industry and Trade

Denemarken

Vanaf 1993 voert de Deense overheid een gecoördineerd industriebeleid. Beoogd wordt het verstrekken van subsidies terug te dringen en meer aandacht te besteden aan voorwaardenscheppend beleid. Het Deense industriebeleid wordt gevoerd vanuit twee algemene doelstellingen: (1) Denemarken moet een vestigingsplaats van wereldformaat worden en (2) er moeten banen voor laaggeschoolden gecreëerd worden. Ter verwezenlijking van deze doelstellingen zijn van overheidswege initiatieven op nationaal, regionaal en lokaal niveau gestart:

- het instellen van 'resource areas', dat wil zeggen het indelen van de Deense economie in negen verschillende clusters die gezamenlijk het specialisatiepatroon van de Deense economie bepalen (bijvoorbeeld het bouwcluster of het gezondheidscluster);
- MKB-beleid gericht op het wegnemen van belemmeringen voor het ontstaan en groeien van middelgrote en kleine ondernemingen (bestaande uit onder andere deregulering, trainingen in ondernemerschap, lastenverlichting, subsidies, opzet van speciale aandelenmarkten met betrekking tot het MKB);
- innovatiebeleid met als uitgangspunten 'access to knowledge' en clustervorming (onder andere het opzetten van onderzoekcentra en technologische adviesinstanties, het schetsen van een raamwerk voor contractuele samenwerking);
- het stimuleren van technologische en organisatorische verandering met programma's waarin subsidies beschikbaar worden gesteld voor investeringen in onder andere ICT, ISO, TQM en door het bevorderen van samenwerking tussen private en publieke partijen;
- het bevorderen van naschoolse onderwijs- en trainingsprogramma's;
- exportpromotie, met name door informatievoorziening, advies en begeleiding voor het geval dat bedrijven nieuwe markten willen aanboren;

- reorganisatie van het Ministerie van Economische Zaken overeenkomstig de clusteraanpak.

Overigens schenkt de Deense overheid bij de uitvoering van al deze maatregelen specifiek aandacht aan de problemen en behoeften van het MKB en de mate waarin het beleid verenigbaar is met de milieudoelstellingen.

Duitsland

De Duitse overheid baseert haar industriebeleid op twee uitgangspunten. Ten eerste moet het beleid erop gericht zijn Duitsland tot een aantrekkelijke 'Standort' te maken met gunstige investerings- en productievoorwaarden voor het bedrijfsleven en ten tweede moeten in het beleid de elementen markt en concurrentie centraal staan in plaats van interventie. De Duitse overheid tracht haar industriepolitieke doelstellingen te realiseren door middel van:

- het bevorderen van een verlaging van de arbeidskosten voorzover dit geen betrekking heeft op de lonen (dit betreft dus een reductie van de werkgeverspremies);
- het promoten van Duitsland als financieel centrum door deregulering, belastingmaatregelen en arrangementen die het verkrijgen van risicodragend kapitaal aantrekkelijk maken (nieuwe typen financiering, gunstige voorwaarden voor het lenen van geld voor innovatieve projecten enz.);
- gespreksronden met industriëlen uit verschillende bedrijfstakken;
- maatregelen gericht op flexibilisering van de arbeidsmarkt;
- administratieve hervormingen, deregulering (bijvoorbeeld verruiming winkeltijden) en privatisering;
- het versterken van het innovatievermogen van de economie, met name door R&D-subsidies, Lead(competitie)-projecten en het bevorderen van investeringen in ICT;
- onderwijsbeleid, vooral gericht op het bevorderen van de indienstneming van stagiairs door bedrijven;
- het inspelen op de kansen die de internationale arbeidsverdeling biedt door deel te nemen aan handelsonderhandelingen (WTO) en door de exportbevordering te intensiveren.

Wat de toekomst betreft wil de Duitse overheid haar huidige industriebeleid in de eerste plaats voortzetten en intensiveren. Daarnaast wil zij extra aandacht besteden aan de volgende terreinen:

- intensivering van het beleid gericht op de beschikbaarheid van voldoende risicokapitaal voor het bedrijfsleven;
- verdere invoering van concurrentie in de economie (hier komen onder andere de elektriciteitsmarkt, gasmarkt en posten voor in aanmerking);
- meer nadruk op bedrijven in het MKB en de dienstensector;
- versterking van het innovatievermogen van de industrie door indirecte R&D-maatregelen, het realiseren van gunstige randvoorwaarden voor de groei van biotechnologie en investeringen in ICT- en fysieke infrastructuur;
- regionaal ontwikkelingsbeleid in de voormalige DDR.

Frankrijk

Uitgangspunt van het huidige en toekomstige Franse industriebeleid vormt het internationale concurrentievermogen van de nationale industrie. Deze is weliswaar reeds redelijk concurrerend in de wereldmarkt, maar komt volgens de Franse overheid onder invloed van de toenemende globalisering onder druk te staan. Tekenen zijn dan ook zichtbaar dat de industrie zich maar moeilijk kan aanpassen aan deze globaliseringstrends. Als oorzaken daarvoor worden genoemd:

- de industrie bestaat voornamelijk uit bedrijven in het MKB, die te klein zijn om te concurreren met multinationals;
- de private R&D-inspanningen blijven relatief achter bij die van andere landen;
- er is te weinig animo voor organisatievernieuwing in de industrie.

Om de Franse industrie beter bestand te maken tegen de toenemende buitenlandse concurrentie hanteert de overheid een drietal speerpunten in haar industriebeleid, te weten:

- het creëren van een omgeving waarin bedrijven probleemloos kunnen groeien door middel van voorwaardenscheppend macro-economisch beleid en dereguleringsbeleid;
- verbetering van de zogenaamde 'non-price competitiveness' (innovatie, kwaliteit, imagoverbetering) van de Franse industrie door verschillende middelen in te zetten, waaronder het verlenen van R&D-subsidies en belastingvoordelen bij R&D, regionale technologiebevordering met behulp van adviseurs, verspreiding van R&D-resultaten door innovatiecentra, het financieel ondersteunen van MKB-bedrijven met een groot groeipotentieel, het invoeren van kwaliteitsstandaarden en het stimuleren van experimenten met arbeidsflexibilisering (bijvoorbeeld telewerken);
- het begeleiden van de industrie in de 'vierde industriële revolutie' (dat wil zeggen de ICT-revolutie) door stimulering van het gebruik van internet in het MKB, het opstarten van clusterprojecten rond ICT en het scheppen van een 'information highway' in Frankrijk.

Hoewel de Franse overheid een toename van de concurrentie in Europees en internationaal verband verwacht, ziet zij de toekomst positief in. De industrie zal wellicht te maken krijgen met een toename van de vraag buiten Europa en de convergentie van de economische politiek in landen die deelnemen aan de Europese Unie. Ondanks deze (gunstige) perspectieven zal de overheid haar reeds ingezette industriebeleid onverminderd voortzetten.

Italië

Het streven van de Italiaanse overheid is erop gericht haar bemoeienis met de markt te verminderen en een marktconform industriebeleid te voeren. Het subsidiëren van sectoren maakt daarom plaats voor beleidsmaatregelen die het bedrijfsleven op een meer indirecte manier ondersteunen. De Italiaanse overheid treedt bijvoorbeeld zelf als vrager van innovaties op door innovatieve projecten aan te besteden en zij biedt diensten (bijvoorbeeld informatievoorziening) aan het bedrijfsleven aan. Verder wordt getracht het nationale industriebeleid aan te laten sluiten bij het beleid dat op communautair en regionaal niveau

wordt gevoerd om het concurrentievermogen van de Italiaanse industrie te verstevigen. De volgende beleidsinstrumenten kunnen daarbij onderscheiden worden:

- het verder bouwen aan een interne markt, waarbij met name het aansluiten van Italiaanse producten op de Europese kwaliteits- en technische standaarden wordt nagestreefd;
- privatisering (bijvoorbeeld de elektriciteitssector), opening en regulering van nieuwe markten;
- het bevorderen van innovatie en concurrentievermogen onder verschillende actoren, vooral door het stimuleren van samenwerkingsverbanden;
- het overhevelen van voorheen nationale taken naar de Italiaanse regio's (decentralisatie van het industriebeleid);
- aanvullende maatregelen in antwoord op de huidige globaliseringstendens (bijvoorbeeld exportpromotie voor kleine bedrijven).

Belangrijk is ook de reorganisatie die op dit moment op het Italiaanse Ministerie van Industrie, Handel en Ambacht plaatsvindt. De organisatie van het ministerie wordt in overeenstemming gebracht met het meer marktconforme en coördinerende karakter van het industriebeleid. Het ministerie beschouwt zichzelf als een intermediaire instantie tussen de Europese Unie aan de ene kant en de verschillende Italiaanse regio's aan de andere kant. Daartoe is het werkkterrein van het ministerie opgedeeld in afdelingen voor energie, diensten, maakindustrie en 'competitiveness' en in afdelingen die contacten onderhouden met de Europese Unie en de regio's.

Japan

De algemene doelstelling van het huidige Japanse industriebeleid is het verbeteren van de levensstandaard van de bevolking (meer werk, hoger inkomen) door bij te dragen aan een gezonde ontwikkeling van de Japanse industrie. Daarbij stelt de overheid in principe de markt centraal, maar streeft zij tegelijkertijd naar synergie met het vraaggeoriënteerde beleid. Het beleidsinstrumentarium bestaat daarbij uit:

- MKB-beleid gericht op het scheppen van een beleidsomgeving die gunstig is voor het innovatievermogen van het MKB;
- regionaal ontwikkelingsbeleid, dat wil zeggen het stimuleren van agglomeraties van bedrijven in de Japanse regio's;
- beleid gericht op de industriële basis, zoals R&D-subsidies en het verbeteren van human resource management in de bedrijven.

In de toekomst wil de Japanse overheid inspelen op wat zij noemt de 'megacompetition' in de wereld door van haar land een aantrekkelijke vestigingsplaats te maken voor buitenlandse bedrijven. Tegelijkertijd streeft zij ernaar het overheidstekort terug te dringen om op die manier de vitaliteit van de Japanse economie te bevorderen.

Spanje

De Spaanse economie kampt momenteel met een hoge werkloosheid en is bovendien onvoldoende competitief. Met het oog hierop voert de Spaanse overheid niet alleen beleid

gericht op stabilisatie van de macro-economische omstandigheden, maar tevens beleid dat gericht is op het realiseren van structurele economische hervormingen. Dit structuurbeleid kent een vijftal aandachtspunten:

- maatregelen gericht op de versterking van het MKB;
- het stimuleren van immateriële investeringen, met name in kwaliteits- en veiligheidsstandaarden;
- versterking van de fysieke (transport, telecommunicatie) en technologische infrastructuur (technologieparken);
- het garanderen van voldoende concurrentie in de industrie- en dienstensector ('regulation for competition');
- nadruk op de geografische dimensie van economische activiteiten (zoals clustervorming)

Met name het versterken van het MKB krijgt grote aandacht in het Spaanse industriebeleid. In dat kader zijn verschillende industriepolitieke maatregelen genomen. Zo heeft de nationale overheid in samenwerking met regionale ontwikkelingsmaatschappijen in verschillende regio's technologiecentra opgezet die zich bezighouden met toegepast onderzoek, standaardisatie en het adviseren en begeleiden van ondernemers op technologisch gebied. Verder zetten deze centra ondernemers in het MKB aan tot R&D-samenwerking. Valencia is een voorbeeld van een regio waar een dergelijke aanpak tot goede resultaten heeft geleid.

Verenigde Staten

Het Amerikaanse industriebeleid kent drie doelstellingen: (1) uitbreiding en verbetering van menselijk en fysiek kapitaal, (2) handhaving van open en concurrerende markten en (3) stimulering van ontwikkeling en verspreiding van nieuwe technologieën. Om deze doelstellingen te bereiken richt de centrale overheid zich op de volgende punten:

- macro-economisch beleid gericht op de terugdringing van het overheidstekort om een gezonde economische groei te bewerkstelligen;
- deregulering van dienstensectoren (bijvoorbeeld banken) ter bevordering van de concurrentie en het innovatievermogen;
- streng mededingingsbeleid, ook in semi-overheidssectoren (bijvoorbeeld universiteiten);
- handelsbeleid met het oog op de opening van buitenlandse markten;
- beleid ter versterking van het middelbaar onderwijs en beleid gericht op training-on-the-job;
- specifieke maatregelen ten behoeve van het MKB, zoals het technologiefonds 'Advanced Technology Programme' en het 'Manufacturing Extension Partnership' (MEP).

Na de verkiezingen van 2000 wordt verwacht dat de deregulering en het beleid gericht op de terugdringing van het overheidstekort zal worden voortgezet. Ook stimulering van R&D blijft waarschijnlijk van belang, maar wordt naar verwachting niet geïntensiveerd.

Verenigd Koninkrijk

Vanaf 1997 werkt het Britse Ministerie van Handel en Industrie expliciet aan het stimuleren van de 'competitiveness' van de nationale economie. Men gaat er vanuit dat de 'competitiveness' van de economie het beste versterkt kan worden door (1) een gezond ondernemingsklimaat te scheppen en (2) investeringen en werkgelegenheid te bevorderen die bijdragen aan een duurzame economische groei. De instrumenten die daartoe worden ingezet zijn de volgende:

- voorwaardenscheppend beleid ter stimulering van een stabiele macro-economische omgeving;
- beleid gericht op beter onderwijs, hoogwaardiger werkgelegenheid en flexibilisering van de arbeidsmarkt (een voorbeeld hiervan is de oprichting van een 'University of Industry' die training in IT en managementvaardigheden verzorgt);
- voortzetting van initiatieven in het kader van de Europese eenwording;
- het stimuleren van ondernemerschap en innovatie (met name in het MKB);
- het creëren van open en concurrerende markten in binnen- en buitenland;
- bevordering van onderzoek naar en verspreiding van nieuwe technologieën door middel van informatievoorziening ('Foresight Programme') en het opzetten van privaat/publieke kenniscentra (zogenaamde 'Centres of Research Excellence');
- het versterken van economische groei op lokaal en regionaal niveau door extra ontwikkelingsmaatschappijen ('Regional Development Agencies') op te richten;
- het begeleiden van investeringen van Britse bedrijven in het buitenland en het stimuleren van buitenlandse investeringen in het Verenigd Koninkrijk.

Bovengenoemde initiatieven zullen in de toekomst worden voortgezet. Een belangrijke maatregel van de Britse overheid is het programma 'Competitiveness UK'. De overheid en het bedrijfsleven hebben in het kader van dit programma een 'White Paper on Competitiveness' geschreven waarin maatregelen staan beschreven die de Britse regering zal nemen om het concurrentievermogen van de nationale economie te versterken.

Zweden

In de loop der jaren heeft de Zweedse overheid reeds op verschillende manieren getracht de industriële ontwikkeling te stimuleren, zoals door middel van gerichte steun aan bedrijven in moeilijkheden en macro-economisch beleid gericht op devaluatie. Omdat deze maatregelen weinig effect sorteerden, is begin jaren '90 een begin gemaakt met een industriebeleid waarin structurele aanpassing centraal stond. Om in te spelen op de overgang van een 'manufacturing'-economie naar een kennis- en diensteneconomie, trof de Zweedse regering de volgende beleidsmaatregelen:

- structurele hervormingen inzake de belastingwetgeving, sociale zekerheid en mededinging;
- deregulering en privatisering van de telecommunicatie, binnenlandse luchtvaart, spoorwegen en elektriciteitsmarkt;
- aanvraag van het lidmaatschap van de Europese Unie;
- maatregelen op basis van de zogenaamde 'Agenda for work, welfare and growth', met name bestaande uit een restrictief fiscaal beleid, arbeidsmarktbeleid gericht op flexibilisering, kennisbeleid en milieubeleid;

- MKB-beleid (financiële ondersteuning en informatievoorziening op het gebied van marketing en technologie);
- stimulering van de R&D-intensiteit van de industrie door middel van subsidies en fondsen en bevordering van het gebruik van ICT;
- verschuiving van het nationale industriebeleid naar een regionaal-georiënteerd beleid;
- handelsbeleid in het kader van EU en GATT;
- departementale herinrichting om de coördinatie van de verschillende beleidsvormen te garanderen.

De Zweedse overheid verwacht voor de toekomst weinig problemen in macro-economische zin. Het industriebeleid zal zich naar verwachting dan ook vooral op de volgende punten richten:

- transformatie binnen de energiesector van kernenergie naar milieuvriendelijke energiebronnen;
- regionaal clusterbeleid met een rol voor de overheid als vragende partij (innovatief aanbesteden) en als makelaar en schakelaar van marktpartijen;
- versterking van 'human capital' met nadruk op levenslang leren, technische kennis en vaardigheden;
- verdere maatregelen in het kader van de globalisering (met name coördinatie van internationaal milieubeleid, mededingingsbeleid en patentwetgeving).

Bijlage B. Overzicht van de mogelijke vervolgvragen

1. In hoeverre komt de trend van convergentie van het industriebeleid in Westerse landen reeds in de praktijk tot uiting en in hoeverre zal deze trend zich in de toekomst voortzetten?
2. In welke mate maken internationale ontwikkelingen - zoals de voortschrijdende Europese integratie en de toenemende globalisering - een aanpassing van het nationale industriebeleid wenselijk?
3. In welke mate spelen landenspecifieke factoren - zoals historie, traditie en cultuur van een land - en de karakteristieken van de nationale economie - zoals structuur, omvang en openheid van de economie - een rol bij de invulling van het industriebeleid in verschillende landen?
4. In welke mate en op welke aspecten wijkt het Nederlandse industriebeleid af van dat in andere landen waarop het Rijnlandse model van toepassing is?
5. In hoeverre worden de evolutionaire georiënteerde benaderingen, die een meer dynamische invulling van het begrip concurrentievermogen mogelijk maken, ondersteund door de empirie?
6. Zou het toenemend belang van de commerciële dienstensector tot een andere vormgeving van het industrie- en dienstenbeleid moeten leiden en zo ja, hoe?
7. Welke consequenties heeft de steeds sterkere verwevenheid tussen industrie en diensten voor het te voeren industrie- en dienstenbeleid?
8. In welke mate dient het industrie- en dienstenbeleid een rol te spelen bij het verbeteren van de diffusie van nieuw verworven kennis?
9. In welke mate verhouden de kosten van marktfalen zich ten opzichte van de kosten en baten verbonden aan het door overheidsingrijpen corrigeren hiervan en hoe kan de effectiviteit en efficiëntie van verschillende vormen van industriebeleid worden gemeten?
10. Welke rol kan het industrie- en dienstenbeleid spelen bij niet-technologische aspecten van innovatie en hoe kan de rol van de overheid hierbij op economisch-theoretische gronden worden gerechtvaardigd?
11. In hoeverre is het wenselijk en mogelijk om verschillende vormen van industrie- en dienstenbeleid modelmatig vorm te geven in een model voor de nationale economie teneinde een meer rationele afweging te kunnen maken?
12. Welke lessen kunnen met betrekking tot de in hoofdstuk 4 besproken vormen van industriebeleid uit het verleden getrokken worden? Met andere woorden, welke factoren maakten de inzet van specifieke beleidsinstrumenten tot een succes en welke juist niet?

Referenties

- Aalders, M.J.A.M., R.E. Batten, J.K. Martijn en P.A. de Ruijter (1999), 'Overheid en industrie: in vijftig jaar van industrialisatie naar kenniseconomie', Prof. mr. B.M. Teldersstichting, Den Haag
- Abé, E. (1997), 'The state as a 'third hand': MITI and Japanese industrial development after 1945', in: E. Abé en T. Gourvish (red.) (1997), 'Japanese success? British failure? Comparisons in business performance since 1945', Oxford University Press, Oxford
- Aiginger, K. (1996), 'Creating a dynamically competitive economy', in: P. Devine, Y. Katsoulacos en R. Sudgsen (red.), 'Competitiveness, subsidiarity and industrial policy', Routledge, Londen
- Amphion (1996), 'Evaluation of the 'Network Cooperation Programme' 1989-1992', Amphion, Kopenhagen
- Arrow, K. (1974), 'The limits of organization', Norton, New York
- Audretsch, D.B. (1995), 'The innovation, unemployment and competitiveness challenge', CEPR Discussion Paper, nr. 1152, Londen
- Balassa, B. (1965), 'Trade liberaization and 'revealed' comparative advantage', *Manchester School*, mei, blz. 99-123
- Balassa, B. (1989), 'Comparative advantage, trade policy and economic development', New York University Press, New York
- Best, M.H. (1990), 'The new competition: institutions of industrial restructuring', Polity Press, Cambridge
- Boekholt, P. en B. Thuriaux (1998), 'Overview of cluster policies in international perspective' (interim report), Technopolis, Brighton
- BMWT (Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie) (1998), 'Zur technologischen Leistungsfähigkeits Deutschlands', Bonn
- Castles, F.G. (red.) (1993), 'Families of nations: patterns of public policy in western democracies', Dartmouth, Aldershot
- CBS (1998), 'Kennis en economie 1998', Voorburg/Heerlen
- Chandler, A.D. (1990), 'Scale and scope: the dynamics of industrial capitalism', Harvard University Press, Cambridge Massachusetts
- Chang, H.J. (1996), 'The political economy of industrial policy', MacMillan Press Ltd, Londen
- Cornelisse, P.A., A.G.J. Haselbekke en A.P. Ros (1994), 'De overheid in bedrijf: inleiding in de economie van de overheid', Stenfert Kroese, Houten
- CPB (1997), 'Challenging neighbours: rethinking German and Dutch economic institutions', Springer-Verlag, Berlijn
- Damme, E.E.C. van (1995), 'Kennis, technologie en economie', in: 'Kennis in beweging: forumdiscussie over technologie en economie', OCFEB Papers and Proceedings, nr. 9504, Rotterdam

- Dankbaar, B., Th. van Dijk, L. Soete en B. Verspagen (1991), 'Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming', Voorstudies en achtergronden technologiebeleid: T5, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag
- Dietrich, M. (1992), 'The foundations of industrial policy', in: K. Cowling en R. Sugden (red.), 'Current issues in industrial economic strategy', Manchester University Press, Manchester
- Dijk, J.W.A. van en N. van Hulst (1988), 'Grondslagen van het technologiebeleid', Beleidsstudies Technologie Economie, nr. 1, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag
- Dijkgraaf, E., W. de Haart, P.T. van der Schans en M. Varkevisser (1999), 'De kwantitatieve aspecten van innovatief aanbesteden', Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, te downloaden op: <http://info.minez.nl/kennisent/innovatief/documentatie/innovat.pdf>
- Donges, J. (1980), 'Industrial policy in West Germany's not so market-oriented economy', *The World Economy*, vol. 3
- Douma, S. en H. Schreuder (1992), 'Economic approaches to organizations', Prentice Hall, Londen
- DTI (Department of Trade and Industry) (1998), 'White paper on competitiveness', Londen
- El-Agraa, A.M. (1997), 'UK competitiveness policy vs. Japanese industrial policy', *The Economic Journal*, vol. 107, blz. 1504-1517
- Elfring, T. (1997), 'Innovatie en concurrentiekracht in de dienstensector', Management Report Series, nr. 54(13), Rotterdam School of Management, Rotterdam
- Elsner, W. en J. Hufschmid (1994), 'Industrial policy', in: G.M. Hodgson, W.J. Samuels en M.R. Toll, 'The Elgar companion to institutional and evolutionary economics', Edward Elgar, Aldershot, Cheltenham
- Erber, G., H. Hagemann, S. Seiter (1998), 'Zukunftsperspektiven Deutschlands im internationalen Wettbewerb: Industriepolitische Implikationen der neuen Wachstumstheorie', Physica Verlag, Heidelberg
- Ervervsminderiet (1997), 'Dialogue with the resource areas: the Danish experience', Kopenhagen
- EC (European Commission) (1990), 'Industrial policy in an open and competitive environment', Brussel
- EC (European Commission) (1999), 'Seventh survey on state aid in the European Union in the manufacturing and certain other sectors', SEC (99) 148, Brussel
- Ferrera, M. (1989), 'Politics, institutional features and the government of industry', in: P. Lange en M. Regini (1989), 'State, market and social regulation: new perspectives on Italy', Cambridge University Press, Cambridge
- Findlay, R. (1990), 'New political economy: its explanatory power for LDCs', *Economics and Politics*, vol. 2(2), blz. 191-221
- George, K.D., C. Joll en E.L. Lynk (1992), 'Industrial organisation: competition growth and structural change', 4^e editie, Routledge, Londen
- Gregory, P.R. en R.C. Stuart (1995), 'Comparative economic systems', 5e editie, Houghton Mifflin, Boston

- Groenewegen, J. (1989), 'Indicatieve planning, industriebeleid en de rol van de publieke onderneming in Frankrijk in de periode 1981-1986', Eburon, Delft
- Grossman, G.M. en E. Helpman (1991), 'Innovation and growth of the global economy', The MIT Press, Cambridge Massachusetts
- Hinloopen, J. en Ch. van Marrewijk (1999), 'Nederlandse export: bloemen en groenten', *Economisch Statistische Berichten*, nr. 4197, blz. 255-257
- Hospers, G.J. (1998), 'Innovatieve clustervorming en de overheid: een onderzoek naar het makelen en schakelen van de overheid bij innovatieve clustervorming' (doctoraal scriptie), Ministerie van Economische Zaken, Den Haag
- Iversen, T. (1998), 'The choices for Scandinavian social democracy in comparative perspective', *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 14, blz. 19-75
- Jacobs, D. (1998), 'De vergeten kant van technologische vernieuwing', *Economisch Statistische Berichten*, nr. 4179, blz. D4-D7
- Jacobs, D. en A.P. de Man (1995), 'Clusters, industriebeleid en ondernemingsstrategie', *Economisch Statistische Berichten*, nr. 3998, blz. 172-177
- Jakobsen, L. (1995), 'Development of network cooperation between SMEs: the Danish Network Programme', in: D.P. O'Doherty (red.) (1995), 'Globalisation, networking and small firm innovation', Graham and Trotman, Londen
- Johnson, C. (1984), 'Introduction: the idea of industrial policy', in: C. Johnson (red.), 'The industrial policy debate', Institute for Contemporary Studies, San Fransisco
- Jong, H.W. de (1985), 'Industriepolitiek: een lege doos', *Economisch Statistische Berichten*, nr. 3495, blz. 192-197
- Jong, H.W. de (1993), 'Industriebeleid' (reactie), *Economisch Statistische Berichten*, nr. 3901, blz. 235-236
- Jong, H.W. de (1997), 'Rijnlandse ondernemingen presteren beter', *Economisch Statistische Berichten*, nr. 4049, blz. 228-232
- Katzenstein, P.J. (1985), 'Small states in world markets: industrial policy in Europe', Cornell University Press, Ithaca
- Kelm, M. (1996), 'Evolutionary and 'new' insitutional economics: some implications for industrial policy', Working paper nr. 46, ESRC Centre for Business Research, University of Cambridge
- Kenworthy, L. (1995), 'In search of national economic success: balancing competition and cooperation', Sage Publications, Thousand Oaks
- Klundert, Th.C.M.J. van de (1993), 'Inhalen en voorbijstreven', *Economisch Statistische Berichten*, nr. 3930, blz. 889-893
- Klundert, Th.C.M.J. van de (1997), 'Groei en instituties: over de oorzaken van economische ontwikkeling', Tilburg University Press, Tilburg
- Krugman, P.R. (1994), 'Competitiveness: a dangerous obsession', *Foreign Affairs*, vol. 73, blz. 28-44
- Krugman, P.R. (1996), 'Making sense of the competitiveness debate', *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 12, blz. 17-25
- Krugman, P.R. en M. Obstfeld (1994), 'International economics: theory and policy', 3^e editie, Harper Collins College Publishers, New York

- Kumpe, T. (1998), 'Technologische en organisatorische vernieuwing gaan hand in hand', *Economisch Statistische Berichten*, nr. 4179, blz. D14-D18
- Landesmann, M. (1992), 'Industrial policies and social corporatism', in: J. Pekkarinen, M. Pohjola en B. Rowthorn (red.), 'Social corporatism', Clarendon Press, Oxford
- Lazonick, W. (1991), 'Business organization and the myth of the market economy', Cambridge University Press, Cambridge
- Ledyard, J.O. (1987), 'Market failure', in: J. Eatwell, M. Milgate en P. Newman (red.), 'The new Palgrave: a dictionary of economics', MacMillan Press, Londen
- Licht, G. (1997), 'Technology diffusion networks in Germany', in: OECD (1997), 'Diffusing technology to industry: government policies and programmes', OECD Working Paper nr. 33, Parijs
- Lundvall, B.A. (1992), 'National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning', Frances Pinter, Londen
- Lundvall, B.A. (1997), 'Why study national systems and national styles of innovation?', IKE Working Paper, Århus
- Magaziner, I.C. en R.B. Reich (1983), 'Minding America's business: the decline and rise of the American economy', Vintage Books, New York
- Maljers, F.A. (1998), 'Dilemma's voor een industriebeleid' (Tinbergenlezing 1997), in: F.A.G. den Butter et al. (red), 'Jaarboek 1997/1998', Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, ESB, Rotterdam
- Man, A.P. de (1996), 'Organizing for competitiveness', Eburon, Delft
- Man, A.P. de (1997), 'Nieuwe organisatievormen en het industriebeleid', *Economisch Statistische Berichten*, nr. 4097, blz. 213-215
- McDonald, F. en M. Potton (1999), 'Industrial policy in the European Union', in: F. McDonald en S. Dearden (red.) (1999), 'European economic integration', 3^e editie, Addison Wesley Longman, Essex
- Meier, G.M. (1987), 'Infant industry', in: J. Eatwell, M. Milgate en P. Newman (red.) (1987), 'The new Palgrave: a dictionary of economics', MacMillan Press, Londen
- Merkelbach, P.M.P.J. (1993), 'Kiezen voor kennis', *Economisch Statistische Berichten*, nr. 3914, blz. 534-536
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Economische Zaken (1997), 'Europese regelgeving over staatssteun: informatie voor de centrale overheid en de mede-overheden', Den Haag
- Ministerie van Economische Zaken (1995), 'Kennis in beweging', Den Haag
- Ministerie van Economische Zaken (1997), 'Kansen door synergie: de overheid en op innovatie gerichte clustervorming in de marktsector', Den Haag
- Ministerie van Economische Zaken (1999a), 'Ruimte voor industriële vernieuwing: agenda voor het industrie- en dienstenbeleid', Den Haag
- Ministerie van Economische Zaken (1999b), 'Persbericht 101: tijdelijk extra steun scheepsbouw', 21 juni 1999, Den Haag
- Naert, F. (1998), 'De politieke economie van de Europese Unie', Intersentia Economische Wetenschappen, Antwerpen
- Nederlof, H.P. (red.) (1997), 'Overheidsbeleid betreffende de marktwerking', Lemma, Utrecht

- Nelson, R.R. (1992), 'Recent writings on competitiveness: boxing the compass', *California Management Review*, winter 1992, blz. 127-137
- Nelson, R.R. (red.) (1993), 'National innovation systems: a comparative analysis', *Oxford University Press*, Oxford
- Nelson, R.R. (1995), 'Co-evolution of industry-structure, technology and supporting institutions, and the making of comparative advantage', *International Journal of Economics and Business*, vol. 2, blz. 171-184
- Nelson, R.R. (1999), 'The sources of industrial leadership: a perspective on industrial policy', *De Economist*, vol. 147, blz. 1-18
- Niskanen, W. (1973), 'Bureaucracy: servant or master?', Institute of Economic Affairs, Londen
- Nooteboom, B. (1993), 'Een aanzet tot industriebeleid (I): meso-niveau', *Economisch Statistische Berichten*, nr. 3902, blz. 240-244
- North, D. (1990), 'Institutions, institutional change and economic performance', Cambridge University Press, Cambridge
- OECD (1996), 'Industrial competitiveness', Parijs
- OECD (1998a), 'Policies for industrial development and competitiveness', Parijs
- OECD (1998b), 'Technology, productivity and job creation: best policy practices', Parijs
- OECD (1998c), 'Spotlight on public support to industry', Parijs
- Parkin, M. en D. King (1995), 'Economics', 2^e editie, Addison-Wesley, Wokingham
- Piore, M.J. en C.F. Sabel (1984), 'The second industrial divide', Basic Books, New York
- Pedersen, O.K., N. Andersen en P. Kjaer (1992), 'Private policies and the autonomy of enterprise: Danish local and national industrial policy', *Journal of Economic Issues*, vol. 26, blz. 1117-1144
- Ploeg, R. van der en R. Janssen (1995), 'Grenzeloze economie: de dynamiek van de internationale economische betrekkingen', Stichting Teleac, Utrecht
- Porter, M.E. (1990), 'The competitive advantage of nations' (edition 1998), MacMillan Business, Londen
- Porter, M.E. (1998), 'On competition', Harvard Business Review Book Series, Boston
- Porter, M.E. en S. Stern (1999), 'The new challenge to America's prosperity: findings from the innovation index', Council on Competitiveness, Washington
- Recio, A. en J. Roca (1998), 'The Spanish socialists in power: thirteen years of economic policy', *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 14, blz. 139-158
- Richards, J. (1997), 'Manufacturing Extension Partnership' in: OECD (1997), 'Diffusing technology to industry: government policies and programmes', OECD Working Paper nr. 33, Parijs
- Roelandt, Th.J.A., P.W.L. Gerbrands, H.P. van Dalen en J. van Sinderen (1996), 'Onderzoek naar technologie en economie: over witte vlekken en zwarte dozen', Beleidsstudies Technologie Economie, nr. 31, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag
- Romer, P.M. (1990), 'Are nonconvexities important for understanding growth?', *American Economic Review*, vol. 80, blz. 97-103
- Schenk, H. (1998), 'Industriebeleid, ondernemingsgedrag en internationale concurrentiepositie', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, vol. 20, blz. 133-155

- Scherer, F.M. en D. Ross (1990), 'Industrial market structure and economic performance', 3^e editie, Houghton Mufflin, Boston
- Scobie, H.M. (1998), 'The Spanish economy in the 1990s', Routledge, Londen.
- Stigler, G. (1975), 'The citizen and the state', University of Chicago Press, Chicago
- Tellegen, J.W. en M. Brouwer (1998), 'Industriebeleid', Welboom, Den Haag
- Thurrow, L.C. (1992), 'Head to head: the coming economic battle among Japan, Europe, and America', Willam Morrow and Company Inc., New York
- Tomer, J.F. (1993), 'A new rationale for industrial policy: developing the capabilities of the learning firm', *International Review of Applied Economics*, vol. 7, blz. 208-222
- Tomlinson, J. (1997), 'British industrial policy in a Japanese mirror: why no MITI in Britain?', in: Abé, E. en T. Gourvish (red.) (1997), 'Japanese success? British failure? Comparisons in business performance since 1945', Oxford University Press, Oxford
- Tyson, L. D'Andrea (1992), 'Who's bashing whom: trade conflict in high-technology industries', Institute for International Economics, Washington
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1993), 'Industriebeleid in de jaren negentig', vergaderjaar 1992-1993, nr. 23 031 (1), Den Haag
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1996), 'Financiële relaties met grote ondernemingen', vergaderjaar 1996-1997, nr. 25 080 (1-2), Den Haag
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1997), 'Financiële relaties met grote ondernemingen', vergaderjaar 1997-1998, nr. 25 080 (26), Den Haag
- Vickery, G. (1999), 'Business and industry policies for knowledge-based economies', *The OECD Observer*, nr. 215, blz. 9-11
- VNO (1993), 'Industrial policy: a comparative analysis', Den Haag
- Voogd, C. de (1993), 'De neergang van de scheepsbouw en andere industriële bedrijfstakken', Den Boer/De Ruiter, Vlissingen
- Wassenberg, A.F.P. (1993), 'Industriepolitiek: op zoek naar nieuwe combinaties', *Economisch Statistische Berichten*, nr. 3920, blz. 660-663
- Wilks, S. (1986), 'Government-industry relations: a review article', *Policy and Politics*, vol. 14, blz. 491-505
- Wissema, J.G. (1993), 'Industriebeleid', *Economisch Statistische Berichten*, nr. 3900, p. 195
- Witteveen, W. (1997), 'Clusters in Nederland: een verkenning van het bestaan van clusters van toeleveranciers en afnemers en de implicaties voor het overheidsbeleid' (doctoraal scriptie), Ministerie van Economische Zaken, Den Haag